Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5531
(zu Drucksache 7/5525)

30. 06. 76

Materialien*)

zu dem von den Fraktionen der SPD, CDU/CSU, FDP eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung der Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages — Drucksache 7/5525 —

Inhaltsverzeichnis

---

*) *entspricht der Ausschuß-Drucksache Nr. 46 des 2. Sonderausschusses ohne den Gesetzentwurf*

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, 53 Bonn-Bad Godesberg 1, Postfach 821, Goethestraße 56, Telefon (0 22 21) 36 35 51

I. Allgemeiner Teil

A. Entschädigung

1. Entwicklung und Rechtsnatur

Seit den Anfängen der parlamentarischen Demokratie gehört die Entschädigung des Abgeordneten zu den Grundfragen des Parlamentsrechts. Die Verfassung des Deutschen Reiches von 1871 sah zunächst in Artikel 32 vor, Mitglieder des Reichstages dürften als solche keine Besoldung oder Entschädigung beziehen. Dieser Artikel wurde im Jahre 1906 dahin geändert, daß Mitglieder des Reichstages zwar als solche keine Besoldung beziehen, aber eine Entschädigung erhalten durften. Im Anschluß daran sah auch die Verfassung des Deutschen Reiches von 1919 vor, daß Mitglieder des Reichstages eine Entschädigung erhalten sollten. Diese Entschädigung galt allgemein als vorveranschlagter Ausgleich für den mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand.

Das Grundgesetz knüpfte an diese verfassungsrechtliche Tradition an und führte sie weiter fort. Es betont deutlicher als bisher, daß der Abgeordnete einen Anspruch auf Entschädigung hat und zeichnet die Kriterien, nach denen diese Entschädigung zu bemessen ist, ausdrücklich vor. Danach haben die Abgeordneten Anspruch „auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" (Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG).

Den aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Bestimmung getroffenen Regelungen für die Mitglieder des Bundestages lag dieselbe Grundauffassung über die Natur und die Zweckbestimmung der Entschädigung zugrunde wie der Regelung für die Mitglieder des Reichstages: Die Entschädigung war zunächst lediglich Ersatz des mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwands der Mitglieder des Bundestages. Die Entschädigung war somit kein dem Lebensunterhalt dienendes Einkommen. Die Regelungen über die Entschädigung setzten vielmehr voraus, daß dieses von den Abgeordneten entweder aus der weiterhin neben dem Mandat ausgeübten beruflichen Tätigkeit oder in Form des Ruhegehalts bezogen wurde, das die Angehörigen des öffentlichen Dienstes während des Mandats erhielten, da sie durch die nach 1945 in das deutsche Verfassungsrecht neu eingeführte Inkompatibilität an der Fortsetzung ihrer beruflichen Tätigkeit gehindert waren. Die Entschädigung war somit nicht zu versteuern, sondern als Aufwandsentschädigung steuerfrei.

Im Verlauf der letzten Jahrzehnte sind jedoch grundlegende Veränderungen in der tatsächlichen Situation der Abgeordneten eingetreten, die diese Auffassung von dem Charakter der Entschädigung überholten.

Die erheblich gewachsenen Aufgaben des Parlaments in einer modernen Industriegesellschaft mit ihrer differenzierten Rechts- und Sozialordnung und das damit verbundene Anwachsen der Anforderungen, die getroffenen und zu treffenden Entscheidun-

gen mit den betroffenen Staatsbürgern in ständigem Dialog zu erörtern, beanspruchten die Abgeordneten zunehmend in einem solchen Ausmaß, daß eine berufliche Tätigkeit neben dem Mandat mehr und mehr in den Hintergrund treten mußte.

Das Bundesverfassungsgericht sieht in seinem Schluß-Urteil vom 5. November 1975 — 2 BvR 193/74 — (Diäten-Urteil) in: BVerfGE 40, 296 die Entwicklung wie folgt:

„Heute hat jedermann die rechtliche Möglichkeit, mit Erreichung der Volljährigkeit, das ist ab Vollendung des 18. Lebensjahres, Abgeordneter zu werden. Im allgemeinen kann nicht mehr davon ausgegangen werden, daß ein Abgeordneter für die Zeit seiner Mitgliedschaft im Parlament den wirtschaftlichen Rückhalt für sich und seine Familie aus eigenem Vermögen oder eigenem Einkommen aus beruflicher Tätigkeit erzielen kann. Der Typ des unabhängigen, als Einzelpersönlichkeit gewählten Honoratioren-Abgeordneten, dessen wirtschaftliche Existenz durch das Mandat nicht beeinträchtigt wird und mit ihm nicht verbunden ist, ist immer seltener geworden. Der Umfang der Inanspruchnahme durch das Mandat ist so stark gewachsen, daß der Abgeordnete in keinem Fall mit der im Arbeitsleben sonst üblichen und allgemein als Fortschritt empfundenen wöchentlichen Regelarbeitszeit von 40 Stunden seine Verpflichtungen bewältigen kann. Er wird im Parlament durch Plenar- und Ausschußsitzungen, in der Fraktion und Partei durch Sitzungen und Arbeiten sowie im Wahlkreis durch Veranstaltungen der verschiedensten Art, nicht zuletzt durch Wahlvorbereitungen und Wahlversammlungen in Anspruch genommen. So sehr er theoretisch die Freiheit hat, seine Aktivitäten in diesen drei Bereichen nach eigenem Ermessen bis über die Grenze der Vernachlässigung seiner Aufgabe hinaus einzuschränken, in der Praxis kann er sich dies aus den verschiedensten Gründen nicht leisten. Deshalb sind ... für Bundestagsabgeordnete, die neben ihrer Abgeordnetentätigkeit noch versuchen, ihrem Beruf wenigstens teilweise nachzugehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 80 und 120 Stunden und für Landtagsabgeordnete, die ihrem Beruf nachgehen, Wochenarbeitszeiten zwischen 60 und 100 Stunden typisch und unvermeidbar.

Außerdem: Niemand bewirbt sich heute um einen Abgeordnetensitz, um ihn nach vier Jahren wieder aufzugeben. Regelmäßig faßt er den Entschluß, für den Bundestag oder einen Landtag zu kandidieren in der Absicht, alles zu tun, um das Mandat so lange zu behalten, wie ihm die Wiederwahl aufgrund des Vertrauens von Partei und Wählern gelingt. Das liegt in der Regel auch im Interesse der politischen Partei und des Parlaments. Dementsprechend ist die Zahl der Abgeordneten, die während mehrerer Legislaturperioden dem Parlament angehören, relativ groß. Die parlamentarische Demokratie einer höchst komplizierten Wirtschafts- und Industriegesellschaft, in der Rechtsstaat, Freiheit und Pluralismus entscheidend mit Hilfe der politischen Parteien aufrechterhalten werden sollen, verlangt vom Abgeordneten mehr als nur eine ehrenamtliche Nebentätigkeit, verlangt den ganzen Menschen, der allenfalls unter günstigen Umständen neben seiner Abgeordnetentätigkeit noch versuchen kann, seinem Beruf nachzugehen. Dem entspricht auch das Erscheinungsbild des heutigen Parlamentariers; für Abgeordnete mit besonderen Funktionen im Parlament oder in den Fraktionen tritt die berufliche Tätigkeit völlig in den Hintergrund."

Dieser Entwicklung mußte der Bundestag mehr und mehr Rechnung tragen. Er tat dies, indem er die zunehmende Behinderung an der Erzielung beruflichen Einkommens bei der Festsetzung der Aufwandsentschädigung mit berücksichtigte. Dies geschah durch die Neugestaltungen der „Grunddiäten" und später auch durch die Einführung einer Altersversorgung für Mitglieder des Bundestages. Die Entwicklung hat sich in folgenden Phasen vollzogen:

Diätengesetz 1950: Die Aufwandsentschädigung (Grunddiäten) wird auf monatlich 600 DM festgesetzt. Daneben wird für jeden Sitzungstag ein Tagegeld von 30 DM und Kostenersatz bis zu 300 DM im Monat gezahlt. Die Kraftwagenbenutzung wird mit einem Kilometergeld von —,25 DM oder einer Pauschale von 200 DM im Monat abgegolten.

Diätengesetz 1954: Die Aufwandsentschädigung wird auf monatlich 750 DM festgesetzt, zugleich wird das Übergangsgeld eingeführt, das in Höhe von drei Aufwandsentschädigungen beim Ausscheiden am Ende einer Wahlperiode gezahlt wurde.

Diätengesetz 1958: Die Aufwandsentschädigung wird an das Amtsgehalt eines Bundesministers gekoppelt und mit 22,5 v. H. auf seinerzeit 1100 DM monatlich festgesetzt. Gleichzeitig wird der Mandatsaufwand aufgrund der in den Vorjahren gewonnenen Erfahrungen den tatsächlichen Kosten angepaßt und pauschaliert. Die Tagegeldpauschale beträgt 500 DM, die Unkostenpauschale 600 DM im Monat, die Reisekostenpauschale (gestaffelt nach 15 Zonen) zwischen 4000 bis 12 240 DM im Jahr.

Diätengesetz 1964: Die Tagegeldpauschale wird auf 1000 DM im Hinblick auf die gestiegenen Kosten für Unterkunft und Verpflegung angehoben und darauf, daß dem Abgeordneten die Möglichkeit eröffnet werden sollte, einen zweiten Wohnsitz in Bonn einzurichten.

Diätengesetz 1968: Zur weiteren Sicherung der Unabhängigkeit wird die Alters- und Hinterbliebenen-Versorgung für Mitglieder des Bundestages auf Versicherungsgrundlage eingeführt.

Die Zahlung eines Versicherungsbeitrages durch den Abgeordneten macht eine Anhebung der Aufwandsentschädigung erforderlich. Mit 33 1/3 v. H. des Amtsgehalts eines Bundesministers wird die Aufwandsentschädigung auf seinerzeit 2360 DM monatlich festgesetzt. Hiervon wird ein Versicherungsbeitrag von 590 DM einbehalten.

Haushaltsgesetz 1969: Den Abgeordneten werden Aufwendungen für die Beschäftigung eines Mitarbeiters bis zu 1500 DM ersetzt. Die damit verbundenen höheren Bürokosten führen im Jahre 1970 zu einer Anhebung der Kostenpauschale auf 1200 DM im Monat.

Zur Zeit wird eine Aufwandsentschädigung von monatlich 3850 DM gezahlt, von der 962,50 DM für die Versicherung einbehalten werden. Daneben werden

eine Tagegeldpauschale und eine Kostenpauschale von je 1500 DM und eine Reisekostenpauschale von 1050 DM im Monat gezahlt. Für die Beschäftigung eines Mitarbeiters bzw. von Mitarbeitern werden bis zu 2575 DM monatlich erstattet.

Je weiter diese quantitativen Korrekturen und Veränderungen an dem im Grundsatz unveränderten System der Abgeordnetenentschädigung fortschritt, desto häufiger und nachdrücklicher stellte sich im Bundestag und in der Öffentlichkeit die Frage nach einer grundlegenden qualitativen Überprüfung des Systems und des Rechtscharakters der Entschädigung nach Artikl 48 Abs. 3 GG. In der Öffentlichkeit wurde vor allem eine Auswirkung einer möglichen System-Änderung immer wieder in die Diskussion gebracht, indem die Frage nach einer Besteuerung der Abgeordneten-Entschädigung gestellt wurde.

Der Deutsche Bundestag hat diese Frage am 5. Juni 1974 im Grundsatz dahin entschieden, daß die Entschädigung der Einkommensteuer unterliegen solle (Bundestags-Drucksachen 7/2195, 7/2192/neu).

Um die damit aufgeworfenen Probleme der Entschädigung durch ein Gremium außerhalb des Bundestages zunächst vorklären zu lassen, beschloß der Bundestag zugleich, die Grundlagen für einen Beirat zu schaffen, der gutachtliche Vorschläge über die Höhe, Zusammensetzung und Gestaltung der Entschädigung der Abgeordneten erarbeiten sollte. Die Präsidentin des Deutschen Bundestages konstituierte am 17. Dezember 1974 diesen Beirat mit dem Auftrag, eine gutachtliche Stellungnahme zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten abzugeben.

Vor Abschluß der Arbeiten des Beirats verkündete das Bundesverfassungsgericht am 5. November 1975 das Schluß-Urteil auf die Verfassungsbeschwerde eines ehemaligen saarländischen Landtagsabgeordneten gegen bestimmte Vorschriften des saarländischen Landtagsgesetzes zur finanziellen Ausstattung seiner Mitglieder.

Dieses sogenannte Diäten-Urteil enthält zahlreiche grundlegende Aussagen über das Recht der Entschädigung der Abgeordneten und die Rechtsstellung der in die Parlamente gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

Am 28. November 1975 setzte der Bundestag einen Sonderausschuß mit dem Auftrag ein, ein Gesetz zu Artikel 48 GG zu erarbeiten. — Dieser Entwurf ist das Ergebnis der Arbeit dieses Sonderausschusses. — Im Juni 1976 erstattete der Beirat für Entschädigungsfragen seinen Bericht, der auch Eingang in die Beratungen des Sonderausschusses gefunden hat. Der Sonderausschuß und der Beirat sind unabhängig voneinander zu weitgehend übereinstimmenden Ergebnissen gekommen. Der Bericht des Beirats ist als Anhang 1 abgedruckt. Als Anhang 2 werden die Unterschiede zwischen den Vorschlägen des Beirats und denen des 2. Sonderausschusses in einer ersten Stellungnahme kurz dargestellt.

Das Diäten-Urteil kommt zum Rechtscharakter der Entschädigung zu dem Ergebnis, „daß aus der Entschädigung für einen besonderen, mit dem Mandat verbundenen Aufwand eine Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse geworden ist als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung (‚full-time-job') gewordenes Mandat. Aus der Entschädigung des Inhabers eines Ehrenamtes ist die Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit geworden. Der Abgeordnete, der dadurch natürlich nicht ‚Beamter' geworden, sondern — vom Vertrauen der Wähler berufen — Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des ‚freien Mandats' und ‚Vertreter des ganzen Volkes' geblieben ist, erhält nicht mehr bloß eine echte Aufwandsentschädigung, er bezieht aus der Staatskasse ein Einkommen. Das gilt jedenfalls für den Bundestagsabgeordneten". Das Bundesverfassungsgericht hat damit lediglich eine Aussage über den Rechtscharakter der Entschädigung gemacht. Es hat damit aber nicht festgestellt, daß die derzeitigen Grund-Diäten der Mitglieder des Bundestages ihrer Höhe nach eine „angemessene" Entschädigung im Sinne von Artikel 48 Abs. 3 GG sind.

2. Höhe der Entschädigung

Dem Gesetzgeber ist es aufgegeben, diese grundlegend neu festzulegen. Dabei kann und darf die bisherige Regelung nicht als Maßstab herangezogen werden, weil sie auf einem anderen Rechtscharakter der Entschädigung beruhte und weil die Grunddiäten an die Höhe der Bezüge der Bundesminister gekoppelt waren. Es müssen vielmehr die Kriterien hierfür in der Verfassungsordnung der Bundesrepublik Deutschland neu gefunden werden. Das Bundesverfassungsgericht hat die maßgebenden Kriterien an anderer Stelle aufgezählt:

„Die dort für die Abgeordneten geforderte ‚angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung' muß für sie und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können. Sie muß außerdem der Bedeutung des Amtes unter Berücksichtigung der damit verbundenen Verantwortung und Belastung und des diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Ranges gerecht werden. Die Bemessung des parlamentarischen Einkommens darf die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können, nicht gefährden. Die Alimentation ist also so zu bemessen, daß sie auch für den, der, aus welchen Gründen immer, kein Einkommen aus einem Beruf hat, aber auch für den, der infolge des Mandats Berufseinkommen ganz oder teilweise verliert, eine Lebensführung gestattet, die der Bedeutung des Amtes angemessen ist. Anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten, hat die Entschädigung nicht zu dienen. Die angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung im Sinne des Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG ist demnach heute eine Vollalimentation aus der Staatskasse. Die Entschädigung wird damit keineswegs zu einem ‚arbeitsrechtlichen' Anspruch, mit dem ein Anspruch auf Erfüllung dienstlicher Oblie-

genheiten korrespondieren würde — der Abgeordnete ‚schuldet' rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat wahr —; ebensowenig wird sie damit zu einem Gehalt im beamtenrechtlichen Sinn — der Abgeordnete ist, wie dargelegt, kein Beamter —, steht also nicht unter den verfassungsrechtlich gesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Abs. 5 GG); sie wird von diesen Grundsätzen überhaupt nicht berührt. Diese Entschädigung hat auch nichts mit den Regelungen des Gehalts in den Besoldungsgesetzen zu tun. Sie verträgt deshalb auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung etwa in der Weise, daß sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. . . . Alle Mitglieder des Parlaments sind einander formal gleichgestellt. Das Prinzip dieser formalisierten Gleichbehandlung ist verfassungsrechtlich im egalitären Gleichheitssatz ausgeprägt. Aus ihm folgt: Jedermann muß ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben, Mitglied des Parlaments zu werden. Aus ihm folgt weiter, daß jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist (vgl. Maunz in Maunz-Dürig-Herzog, GG, 1973, Artikel 48, Randnote 17). Eine Ausnahme vom formalisierten Gleichheitssatz im Sinne eines zwingenden Grundes ist nur für den Parlaments-Präsidenten und seine Stellvertreter anzuerkennen; ihre angemessene Entschädigung wird dadurch mitbestimmt, daß sie an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen."

Das Urteil gibt in seinen Entscheidungsgründen somit für die Höhe der Entschädigung folgende Orientierungspunkte an:

a) Es nennt die Zweckbestimmung der Entschädigung nach Artikel 48 Abs. 3 GG.

b) Es zieht mit der ausreichenden Existenzgrundlage eine für die Abgeordneten und ihre Familien während der Dauer ihrer Zugehörigkeit zum Parlament eine Untergrenze für die Bemessung der Entschädigung.

c) Es bezeichnet als Maßstab für die Feststellung der Angemessenheit der Entschädigung und der Lebensführung die „Bedeutung des Amtes" und nennt für diese drei zu berücksichtigende Kriterien:
   — die mit dem Amt verbundene Verantwortung,
   — die mit dem Amt verbundene Belastung,
   — den diesem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Rang.

d) Es gebietet aufgrund des formalisierten Gleichheitssatzes die Festsetzung einer für alle Abgeordneten gleich hohen Entschädigung und läßt Differenzierungen nur für die Ämter des Präsidenten und der Vizepräsidenten zu.

e) Es verbietet aufgrund des besonderen verfassungsrechtlichen Charakters der Entschädigung jede unmittelbare oder mittelbare Anknüpfung der Höhe der Entschädigung an die Höhe der Beamten-Gehälter.

f) Es verbietet die Berücksichtigung von anderen nicht der Unterhaltssicherung dienenden Aufwendungen bei der Bemessung der Entschädigung, wie Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder Beteiligung an Wahlkosten.

Damit macht das Bundesverfassungsgericht die Höhe der Entschädigung von der Verantwortung, der Belastung und dem Rang des Abgeordnetenamtes abhängig. Das bedeutet, daß die Entschädigung des Abgeordneten nicht niedriger sein darf als die von vergleichbaren Amtsinhabern mit geringerer Verantwortung, Belastung und geringerem Rang und daß sie nicht höher sein darf als die von vergleichbaren Amtsinhabern mit größerer Verantwortung und Belastung und höherem Rang.

Der Rang des Amtes eines Abgeordneten kann kaum in eine Skala anderer vergleichbarer Ämter eingeordnet werden. Dies ergibt sich daraus, daß jeder Abgeordnete nach Artikel 38 Abs. 1 Satz 2 GG „Vertreter des ganzen Volkes" ist und keinerlei Weisungen und Aufträgen unterliegt und keine Dienstleistungen wie andere Amtsinhaber schuldet.

Vergleichbar mit anderen Ämtern ist das Amt des Abgeordneten jedoch, wenn man die Kriterien der Verantwortung und der Belastung zugrunde legt.

Vergleichbare Ämter sind dann in erster Linie solche, die
— im Rahmen der Verfassungsordnung der Bundesrepublik politische Aufgaben erfüllen,
— als Hauptbeschäftigung ausgeübt werden,
— auf Zeit und nicht lebenslang ausgeübt werden, weil sie von Wahlen abhängen und die deshalb
— aktiven Wahlkampf und die Wahrnehmung zahlreicher Terminverpflichtungen außerhalb der bei anderen Berufen allgemein üblichen Arbeitszeiten vom Amtsinhaber fordern.

Diese Art der Verantwortung und Belastung sind für die Ämter der Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen sowie die hauptberuflich ausgeübten kommunalen Wahlämter kennzeichnend.

Ein entscheidender Maßstab für einen Vergleich verschiedener Ämter hinsichtlich der mit ihnen verbundenen Verantwortung ist die Tragweite der in dem jeweiligen Amt getroffenen Entscheidungen für die von ihnen betroffenen Menschen.

Dabei kommt es
— sowohl auf die Intensität und das Ausmaß der Veränderungen an, die die Entscheidungen für die Lebensumstände der Betroffenen haben können, als auch
— darauf, wie viele Menschen davon betroffen sein können.

Schon hieraus ergeben sich wesentliche Anhaltspunkte für die Feststellung einer Rangfolge der Verantwortlichkeiten.

Hinsichtlich der Tragweite sind zwei Prioritäten im Verfassungsgefüge der Bundesrepublik Deutschland festzustellen:

— Es ist grundsätzlich davon auszugehen, daß die Tragweite von auf Bundesebene getroffenen Entscheidungen größer ist als die von auf Landesebenen oder Kommunalebene getroffenen Entscheidungen, denn Veränderungen von wesentlicher Intensität und größerem Ausmaß in der Rechts-, Sozial- und Wirtschaftsordnung der Bundesrepublik können nach den Zuständigkeitsregelungen des Grundgesetzes in erster Linie nur auf Bundesebene vorgenommen werden.

— Ebenso ist grundsätzlich davon auszugehen, daß Entscheidungen der Legislative von größerer Tragweite sind als Entscheidungen der Exekutive, denn die Exekutive ist dem Gesetz unterworfen und kann in den Lebensbereich eines Bürgers allenfalls soweit eingreifen, wie ihr die Legislative dies durch eine gesetzliche Regelung gestattet bzw. gebietet. Leistungen an Staatsbürger können Organe der Exekutive nur innerhalb des Spielraums gewähren, als sie hierzu von der Legislative eine Ermächtigung erhalten haben.

Entscheidungen der Legislative sind zudem ihrem Wesen nach auf Dauer angelegt und erfassen jeweils eine unbestimmte Vielzahl von gleichgelagerten Sachverhalten. Demgegenüber ist die für die Exekutive typische Entscheidung die einen konkreten Einzelfall regelnde Maßnahme; soweit die Exekutive auf Dauer angelegte eine unbestimmte Vielzahl von Sachverhalten erfassende Regelungen trifft, kann sie dies nur im Rahmen einer von der Legislative hierzu gegebenen Ermächtigung tun (Verordnungen).

Hinsichtlich der Zahl der von den in einem Amt getroffenen Entscheidungen betroffenen Menschen ist ein im Rahmen eines aus mehreren Amtsinhabern bestehenden Kollegialorgans ausgeübtes Amt im Vergleich zu einem mit Allein-Entscheidung und -Verantwortung zu sehen. Dabei muß die Zahl der betroffenen Bevölkerung in ein Verhältnis zu der Anzahl der Mitglieder des Kollegialorgans gesetzt werden. Dies gilt jedenfalls für Organe der Exekutive, deren Mitglieder einer grundsätzlich gleichartigen Verantwortung und Belastung unterliegen. Bei Parlamenten ist jedoch deren doppelte Aufgabenstellung (Gesetzgebung und Kontrolle) bzw. die Rollenverteilung zwischen Regierungsmehrheit und Opposition zu berücksichtigen. Dies bedeutet, daß das Vorhandensein von zwei Mitgliedern des Bundestages je Wahlkreis nicht zu der Annahme berechtigt, dies mindere den Verantwortungsbereich jedes Abgeordneten um die Hälfte. Es ist vielmehr davon auszugehen, daß jedes Mitglied des Bundestages einen Verantwortungsbereich in der Größe eines Wahlkreises wahrzunehmen hat, wobei dies nur eine angenommene, für einen Vergleich mit anderen Ämtern dienende Bezugsgröße darstellt, die nichts an der in Artikel 38 GG statuierten Stellung des Abgeordneten als Vertreter des ganzen Volkes ändert.

Diese Maßstäbe für eine Rangfolge der Verantwortungen und die Einordnung der Verantwortung eines Mitglieds des Bundestages in das Verfassungsgefüge können nur eine allgemeine und in vielen Fällen schematisch wirkende Orientierung für die Festlegung der Abgeordneten-Entschädigung sein. Da die Mitglieder des Bundestages Träger eines freien Mandats sind und rechtlich keine Dienstleistung schulden, können sie das Mandat in sehr unterschiedlicher Weise wahrnehmen; die von ihnen im einzelnen wahrgenommene Einflußmöglichkeit auf die Gestaltung der politischen, rechtlichen und sozialen Verhältnisse in der Bundesrepublik und damit ihre im einzelnen übernommene Verantwortung können sehr verschieden hoch sein. Das grundsätzliche Gebot der Festsetzung einer gleichen Entschädigung für alle Abgeordneten gebietet jedoch, einen einheitlichen Maßstab für alle Abgeordneten zu finden und die Entschädigung an ihm zu orientieren.

Zieht man nach dem Kriterium der Verantwortung die für eine Gebietseinheit mit einer einem Bundestagswahlkreis entsprechenden Bevölkerungszahl von 250 000 im Bereich der Exekutive bestehenden politischen, hauptamtlich wahrgenommenen Wahlämter zum Vergleich heran, so ergibt sich folgendes Bild: Soweit diese Ämter je nach Bevölkerungszahl unterschiedlich dotiert werden, beträgt gegenwärtig unter Berücksichtigung der Sonderzuwendung (13. Monatsgehalt) das monatliche Durchschnittsgehalt

eines Landrats in Baden-Württemberg	rd. 6700 DM
eines Landrats in Bayern	rd. 7100 DM
eines Landrats in Hessen (bis 250 000 Einwohner)	rd. 7800 DM
eines Landrats in Hessen (über 250 000 Einwohner)	rd. 8300 DM
eines Bürgermeisters in Schleswig-Holstein	rd. 7800 DM
eines Bürgermeisters in Rheinland-Pfalz	rd. 7800 DM
eines Bürgermeisters im Saarland	rd. 7800 DM
eines Bürgermeisters in Hessen (bis 250 000 Einwohner)	rd. 7800 DM
eines Bürgermeisters in Hessen (über 250 000 Einwohner)	rd. 8300 DM
eines Bürgermeisters in Bayern	rd. 9800 DM
eines Bürgermeisters in Baden-Württemberg	rd. 9800 DM

(Zum Vergleich sei auf die Bezüge eines Staatssekretärs des Bundes in Höhe von rund 11 750 DM verwiesen.)

Im Hinblick darauf, daß sich diese Ämter im Bereich der Exekutive auf kommunaler Ebene befinden, muß bei einem Vergleich mit dem Amt eines Mitglieds des Bundestages die Priorität der Bundeszuständigkeit vor der kommunalen Zuständigkeit und der Vorrang der Legislative vor der Exekutive berücksichtigt werden.

Zugleich ist hinsichtlich der Belastung zu berücksichtigen, daß die Mitglieder des Bundestages in ständigem Wechsel sowohl am Sitz des Bundestages als auch außerhalb Bonns, insbesondere in ihrem Wahlkreis tätig sein müssen. Das bedeutet, daß die

Entschädigung der Mitglieder des Bundestages im Rahmen der vergleichbaren Amtsbezüge zwischen 6700 und 9800 DM nicht im Bereich der Untergrenze festgesetzt werden kann. Andererseits ist bei einem Vergleich der Ämter im Hinblick auf die Obergrenze auch zu berücksichtigen, daß die genannten kommunalen Ämter sich hinsichtlich der Belastung der Amtsinhaber von dem Amt des Mitglieds des Bundestages dadurch unterscheiden, daß die kommunalen Amtsinhaber zur Dienstleistung in ihrem Amt verpflichtet sind und insbesondere in ihrer Eigenschaft als Behördenchefs Vorgesetzte einer oft großen Zahl von Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind. Aus diesem Grunde muß die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages nicht im Bereich der Obergrenze festgesetzt werden.

Es ergibt sich somit ein zwischen diesen beiden Grenzen liegender monatlicher Betrag von 8000 DM, der der Verantwortung und Belastung eines Mitglieds des Bundestages im Rahmen des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik angemessen ist. Dieser Betrag ist 12mal im Jahr zu zahlen; eine Sonderzuwendung (13. Monatsgehalt), die ihrer ursprünglichen Natur und Zweckbestimmung nach eine am Ende des Jahres gezahlte Treueprämie bzw. Gratifikation an zu Dienstleistungen Verpflichtete darstellt, ist mit dem Status eines Mitglieds des Bundestages nicht vereinbar.

3. Altersentschädigung

Wesentlicher Bestandteil einer die Unabhängigkeit sichernden Entschädigung der Mitglieder des Bundestages ist auch eine angemessene Alters- und Hinterbliebenen-Versorgung. Die für die Wahrnehmung des Mandats zu schaffende materielle Unabhängigkeit bleibt unvollständig, wenn zwar der angemessene Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie während des Mandats sichergestellt ist, der Abgeordnete aber weiterhin Sorge im Hinblick auf sein Alter und die Situation seiner Familie im Falle seines Todes haben muß. Aus diesem Grunde ist 1968 eine Alters- und Hinterbliebenen-Versorgung für die Mitglieder des Bundestages auf Versicherungsbasis eingeführt worden. Die versicherungsrechtliche Konstruktion beruhte auf der Überlegung, daß der Abgeordnete mit seiner Entschädigung lediglich einen Ausgleich für mandatsbedingten Aufwand erhalte und daher auch keine Pension aus der Staatskasse erhalten könne. Die Versicherung bot darüber hinaus die Möglichkeit, von einer Anrechnung der Versorgungsleistungen auf Bezüge aus öffentlichen Kassen abzusehen. Weil die auf der bisherigen Rechtsnatur der Abgeordneten-Entschädigung beruhenden Überlegungen, die in der Vergangenheit im Bund und in einigen Ländern zur Einführung der versicherungsrechtlichen Konstruktion der Alters- und Hinterbliebenen-Versorgung führten, nicht mehr zutreffen, wurde nunmehr die Form einer öffentlich-rechtlichen Altersversorgung ohne Beitragszahlung gewählt. Maßgebend waren außerdem folgende Gründe: Eine öffentlich-rechtliche Altersversorgung ohne Beitragszahlung ist die für alle anderen öffentlichen Ämter in der Bundesrepublik vorgesehene Form der Alters- und Hinterbliebenen-Versorgung. Gemeinsam mit den Parlamenten der Bundesländer wird zudem eine Vereinheitlichung des Systems und der Voraussetzungen der Altersentschädigung angestrebt.

Die nach diesem Gesetz gezahlte Altersentschädigung unterscheidet sich von der bisherigen dadurch, daß sie nicht mehr der Besteuerung nach dem Ertragswert unterliegt und außerdem dadurch, daß sie von Anrechnungsregelungen nicht mehr ausgenommen werden kann. Die Altersentschädigung wird nunmehr voll versteuert.

4. Anrechnung

Aufgrund der veränderten Rechtsnatur der Abgeordnetenentschädigung, die nunmehr eine „Alimentation aus der Staatskasse" geworden ist, stellt sich die Frage, ob und inwieweit neben der Abgeordnetenentschädigung (bzw. Altersentschädigung) andere Bezüge aus öffentlichen Kassen gezahlt werden dürfen oder ob und inwieweit hier nicht im Hinblick auf den Gleichheitssatz eine Anrechnung vorgenommen werden muß, wie dies auch sonst beim Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen vorgesehen ist. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 führt hierzu aus: „Die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand geht in einem solchen Fall nicht notwendig auf eine doppelte Aufbringung des angemessenen Lebensunterhalts. Es fehlt jedenfalls an jedem sachlich zureichenden Grund, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln und den Abgeordneten zu privilegieren (vgl. BVerfGE 32, 152 [166]). Das wäre unvereinbar mit dem Gleichheitssatz."

Diese Aussage des Gerichts gehört zwar nicht unmittelbar zu den verbindlichen Aussagen des Urteils, steht aber mit seiner verbindlichen Aussage über die Rechtsnatur der Entschädigung in einem so engen Zusammenhang, daß der Gesetzgeber selbst sie nicht unbeachtet lassen darf.

Aus dieser Aussage des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich aber nicht, daß die im Beamtenrecht geltenden Regelungen der Anrechnung von Bezügen voll auf die Abgeordnetenentschädigung anzuwenden sind. Dies kann aus drei Gründen nicht geschehen:

a) Das Bundesverfassungsgericht geht selbst davon aus, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht einem Beamten-Gehalt gleichzusetzen ist. Es erklärt vielmehr, der Abgeordnete sei trotz des gewandelten Charakters der Entschädigung „natürlich nicht ‚Beamter' geworden"; er schulde rechtlich keine Dienste, sondern nehme in Unabhängigkeit sein Mandat wahr; die Abgeordnetenentschädigung sei nicht zu einem Gehalt im beamtenrechtlichen Sinne geworden. Der Gesetzgeber ist von daher bei der Neuregelung der Abgeordnetenentschädigung nicht streng an die beamtenrechtlichen Grundsätze der Anrechnung gebunden.

b) Es ist weiter zu bedenken, daß eine uneingeschränkte Übernahme der beamtenrechtlichen Grundsätze zur Anrechnung mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen in das Recht der Ent-

schädigung des Abgeordneten auch aus einem anderen Grund nicht paßt. Denn die beamtenrechtlichen Vorschriften zur Anrechnung gehen von einem grundsätzlich anderen „Berufsbild" aus. Ihnen liegt das Bild eines Menschen zugrunde, der im Laufe seines Lebens von einer Vergütungs- oder Besoldungsgruppe zur nächsten aufsteigt und am Ende seiner beruflichen Laufbahn die höchsten Dienstbezüge erreicht. Das berufliche Leben des Abgeordneten unterscheidet sich grundsätzlich von diesem Bild. Die Mandatszeit stellt für den Abgeordneten einen atypischen Abschnitt in seinem bisherigen und künftigen beruflichen Leben dar. Verglichen mit seinem bisherigen beruflichen Einkommen ist die Abgeordnetenentschädigung für die einen niedriger, für die anderen höher. Nach dem Ausscheiden aus dem Parlament kann der eine Abgeordnete sein berufliches Leben auf einer vergleichsweise höheren Stufe fortsetzen, während der andere Abgeordnete auf eine vergleichsweise niedrigere Stufe zurückfällt. Die Mandatszeit muß somit ihrer Eigenart entsprechend anders betrachtet und behandelt werden, als das übrige berufliche Leben und Einkommen des Abgeordneten. Diesem Grundgedanken trägt das Gesetz dadurch Rechnung, daß es eine positive Auswirkung der Mandatszeit auf die Versorgung aus dem Beruf außerhalb der Mandatszeit grundsätzlich ausschließt, also die bisher im Rechtsstellungsgesetz für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorgesehene Anrechnung der Mandatzeit als Dienstzeit hinsichtlich der Versorgung entfallen läßt (§ 9 Abs. 3).

c) Außerdem ist bei einer Anrechnung von anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen die rechtliche Situation der Abgeordneten mit in Betracht zu ziehen, die Bezüge aus nicht öffentlichen Kassen erhalten. Wenn sich die Bezieher von anderweitigen Einkommen aus öffentlichen Kassen unter den Abgeordneten eine den beamtenrechtlichen Grundsätzen entsprechende Anrechnung gefallen lassen müßten, hingegen die Bezieher von Einkünften aus nicht öffentlichen Kassen von jeder Anrechnung frei blieben, stellte sich die Frage, ob dies mit dem formalisierten Gleichheitssatz vereinbar wäre. Dieser formalisierte Gleichheitssatz besagt nach Ansicht des Gerichts, daß jedermann „ohne Rücksicht auf soziale Unterschiede, insbesondere auf seine Abstammung, seine Herkunft, seine Ausbildung oder sein Vermögen die gleiche Chance haben (muß), Mitglied des Parlaments zu werden." Aus ihm soll weiter folgen, „daß jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht, unabhängig davon, ob die Inanspruchnahme durch die parlamentarische Tätigkeit größer oder geringer ist, ob der individuelle finanzielle Aufwand oder das berufliche Einkommen verschieden hoch ist."

Um zu vermeiden, daß durch eine erheblich unterschiedliche Behandlung der Abgeordneten mit anderweitigen öffentlichen Bezügen gegenüber den Abgeordneten mit anderweitigen nicht öffentlichen Bezügen die Grundsätze der Chancengleichheit der Mandatsbewerber und der gleich hohen Entschädigung für alle verletzt wird, sollen die beamtenrechtlichen Regelungen der Anrechnung nur zur Vermeidung eines Übermaßes angewandt werden.

Das Gesetz beruht in seinen Anrechnungsvorschriften (§ 22) daher auf einer Abwägung einerseits des Grundsatzes, daß beim Zusammentreffen von mehreren öffentlichen Bezügen in der Person eines Abgeordneten die Grundsätze der Anrechnung zu berücksichtigen sind, und andererseits den Regelungen der Chancengleichheit der Mandatsbewerber und der gleich hohen Entschädigung für alle Abgeordneten. Aus dem vom Gericht in den Vordergrund gestellten grundsätzlichen Verbot der Doppelalimentation folgt, daß dem Abgeordneten andere Bezüge aus öffentlichen Kassen nicht uneingeschränkt neben der Abgeordnetenentschädigung belassen werden dürfen (Höchstgrenze). Aus dem Grundsatz der Chancengleichheit der Mandatsbewerber und dem Gebot einer gleich hoch bemessenen Entschädigung für alle Abgeordneten folgt, daß die Abgeordnetenentschädigung nicht voll auf andere Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet werden darf (Mindestgrenze).

Die aufgrund dieser Abwägung getroffene Regelung (§ 22 Abs. 1 bis 4) sieht vor, daß beim Zusammentreffen zweier „aktiver Bezüge", d. h. dem Zusammentreffen der Abgeordnetenentschädigung mit Bezügen aus einem kompatiblen öffentlichen Amt (z. B. Bundesminister) die Bezüge aus dem kompatiblen Amt um ein Drittel ruhen.

Beim Zusammentreffen der Abgeordnetenentschädigung mit öffentlichen Versorgungsbezügen ruhen letztere um die Hälfte.

Beim Zusammentreffen der Altersentschädigung eines Abgeordneten mit anderweitigen aktiven Bezügen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst ruht die Altersentschädigung zur Hälfte des Betrages, um den sie und die aktiven Bezüge die Grenze der Entschädigung übersteigen.

Beim Zusammentreffen der Altersentschädigung mit öffentlichen Versorgungsbezügen ruht die Altersentschädigung zur Hälfte des Betrages, um den sie und die öffentlichen Versorgungsbezüge die Grenze der Entschädigung übersteigen.

5. Besteuerung

a) Nach dem Diäten-Urteil steht dem Abgeordneten eine Alimentation aus der Staatskasse zu. Dieses Einkommen ist als Entgelt für die Inanspruchnahme durch das zur Hauptbeschäftigung gewordene Mandat anzusehen und der Besteuerung zu unterwerfen.

   Der Entwurf geht davon aus, daß die Besteuerung nach Grundsätzen erfolgt, die für alle Steuerpflichtigen gleich sind.

   Daraus ergibt sich, daß die Besteuerung dieser Alimentation nicht von der Besteuerung anderer Einkünfte abweichen kann, um durch einen besonderen Steuersatz die Progressionswirkung auszuschließen.

b) Die steuerpflichtigen Bezüge aus der Abgeordnetentätigkeit ordnet der Entwurf der Einkunfts-

art „sonstige Einkünfte" i. S. von § 22 Einkommensteuergesetz (EStG) zu. Ausschlaggebend für diese Entscheidung war, daß hierdurch dem besonderen Charakter der Abgeordnetenbezüge am besten Rechnung getragen wird.

Eine Zuordnung zu den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit i. S. von § 19 EStG kommt nicht in Betracht. Die Einkünfte dieser Einkunftsart sind dadurch gekennzeichnet, daß ein Dienstverhältnis besteht, in dessen Rahmen der zu Diensten Verpflichtete seine Arbeitskraft schuldet und Weisungen unterworfen ist.

Der Abgeordnete ist jedoch aufgrund seiner besonderen Rechtsstellung nicht an Weisungen gebunden, und seine Tätigkeit ist nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts dadurch gekennzeichnet, daß er keine Dienste schuldet.

Die Feststellung des Bundesverfassungsgerichts, der Abgeordnete schulde keine Dienste, sondern übe vielmehr in Unabhängigkeit sein Mandat aus, könnte den Schluß nahelegen, es handele sich bei den Bezügen der Abgeordneten um Einkünfte aus selbständiger Tätigkeit im Sinne von § 18 EStG, denn für diese Einkünfte ist charakteristisch, daß die Tätigkeit zur Erzielung dieser Einkünfte weisungsfrei unter eigener Verantwortung ausgeübt wird.

Ein weiteres wesentliches Merkmal der selbständigen Tätigkeit, insbesondere zur Abgrenzung von der nichtselbständigen Tätigkeit, ist jedoch, daß der selbständig Tätige einem Dritten einen Arbeitserfolg schuldet, eine persönliche Arbeitsleistung erbringen muß. Da diese Voraussetzungen hier nicht vorliegen, hat der Entwurf von einer Zuordnung zu dieser Einkunftsart abgesehen.

c) Die Alters- und Hinterbliebenenbezüge, die aus der Staatskasse gezahlt werden, sind ebenso wie die Bezüge aus aktiver Tätigkeit voll zu versteuern. In entsprechender Anwendung von § 19 Abs. 2 EStG bleibt von den Versorgungsbezügen ein Betrag von 40 v. H. dieser Bezüge, höchstens von 4800 DM im Kalenderjahr steuerfrei. Treffen Versorgungsbezüge nach dem Abgeordnetengesetz mit Versorgungsbezügen i. S. von § 19 Abs. 2 EStG zusammen, so bleibt insgesamt höchstens ein Betrag von 4800 DM im Kalenderjahr steuerfrei.

d) Der grundsätzlichen Frage der Zuordnung der Bezüge zu einer bestimmten Einkunftsart schließen sich eine Reihe von weiteren ertragssteuerlichen Einzelfragen an, so besonders die Behandlung der Wahlkampfkosten und der mandatsbedingten Aufwendungen. Die hierzu im Entwurf vorgesehenen Regelungen können im einzelnen dem Artikel II (Einkommensteuergesetz) und der Einzelbegründung entnommen werden.

e) Die Bezüge nach dem Abgeordnetengesetz unterliegen nicht der Umsatzsteuerpflicht. Nach der Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (Urteil vom 1. Februar 1973, BStBl. II S. 172; Urteil vom 11. Oktober 1973, BStBl. II 1974 S. 47) erfaßt die Umsatzsteuer nur Leistungen im wirtschaftlichen Sinne. Die empfangenen Beträge stellen kein Entgelt für eine Leistung im wirtschaftlichen Sinne dar; die Bezüge nach dem Abgeordnetengesetz sollen vielmehr den Abgeordneten in den Stand setzen, sein Mandat in Freiheit und Unabhängigkeit auszuüben.

B. Mandat und Beruf

1. Zulässigkeit und Grenzen der Berufsausübung neben dem Mandat

Das Verhältnis von Mandat und Beruf ist von grundlegender Bedeutung für die Ausgestaltung der Rechtsstellung des Abgeordneten. Die Entwicklung des Mandats vom Ehrenamt zur Hauptbeschäftigung hat dieses Verhältnis entscheidend verändert. War früher Existenzgrundlage des Abgeordneten und seiner Familie der Beruf oder das Vermögen, so ist er heute während der Mitgliedschaft im Parlament weithin auf die Entschädigung angewiesen. Die ständig gewachsenen und in ihren Zusammenhängen komplexer gewordenen Aufgaben des Parlaments führen zu einer immer stärkeren Inanspruchnahme des einzelnen Abgeordneten. Die Entschädigung muß daher so bemessen sein, daß der Abgeordnete sich unter Verzicht auf jedes berufliche Einkommen voll dem Mandat widmen kann. Damit stellt sich aber zugleich die Frage, ob angesichts dieser Entwicklung des Mandats zur Hauptbeschäftigung und der Entschädigung zur „Vollalimentation aus der Staatskasse" künftig noch die Ausübung eines Berufs neben dem Mandat zulässig sein kann und soll. Der Entwurf geht trotz der aufgezeigten Entwicklung aus rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Erwägungen von der Zulässigkeit der Berufsausübung neben dem Mandat aus. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entschädigung in seinem Diäten-Urteil zwar als „Vollalimentation aus der Staatskasse" beurteilt. Der Abgeordnete ist damit aber nicht zum Beamten geworden und schuldet nicht wie dieser Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat wahr (vgl. C II 1 und 2 sowie C I 1 der Gründe). Es steht daher wie bisher in seinem Ermessen, wie er sein Mandat ausfüllt. Folgerichtig sollte es auch ihm selbst überlassen bleiben, ob und inwieweit er glaubt, neben dem Mandat noch beruflich tätig sein zu können und zu müssen. Das Parlament braucht zwar Mitglieder, die sich uneingeschränkt der parlamentarischen Tätigkeit widmen. Es wird aber auch durch Abgeordnete bereichert, die in ihrem Beruf tätig bleiben und so ständig und unmittelbar mit dem beruflichen Alltag konfrontiert werden. Der Kontakt zum bisherigen Beruf ist ferner für die Abgeordneten besonders notwendig, die nach Bendigung des Mandats keinen oder nur einen zeitlich begrenzten Wiederbeschäftigungsanspruch besitzen. Das trifft namentlich auf die Angehörigen selbständiger Berufe zu. Für sie ist es unverzichtbar, weiter in ihrem Beruf tätig zu bleiben, um nicht ihre Existenzgrundlage zu verlieren. Würde ihnen diese Möglichkeit genommen, dann könnten sie das mit der Annahme des Mandats verbundene Risiko kaum noch auf sich nehmen. Ein allgemeines Berufsausübungsverbot hätte daher auch unerwünschte

nicht übersehbare Auswirkungen auf die Zusammensetzung des Parlaments. Es wäre zudem zu befürchten, daß dadurch mancher Abgeordnete gezwungen würde, sich allein um der Sicherung seiner Existenzgrundlage willen um die Wiederaufstellung als Bewerber seiner Partei zu bemühen. Ein allgemeines Berufsausübungsverbot stieße schließlich auf verfassungsrechtliche Bedenken, da es eine Beschränkung der Wählbarkeit bedeutete, die der einfache Gesetzgeber nur im Rahmen des Artikels 137 Abs. 1 GG für die dort genannten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorsehen kann.

2. Grenzen der Berufsausübung neben dem Mandat

Der beruflichen Tätigkeit neben dem Mandat sind jedoch Grenzen gezogen. Sie ergeben sich für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (vgl. die Ausführungen unter 3) und im übrigen aus dem Grundsatz der Unabhängigkeit des Abgeordneten und dem formalisierten Gleichheitssatz. So ist es nach dem Diäten-Urteil (Leitsatz 5) mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat nicht vereinbar, „daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen". Dem Anliegen dieses obiter dictums im Diäten-Urteil tragen die Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages vom 21. September 1972 schon in mancher Hinsicht Rechnung. Der Bundestag bleibt aufgefordert, dieses Problem in der kommenden Wahlperiode weiter zu überdenken und die vom Bundesverfassungsgericht angeregten gesetzlichen Vorkehrungen zu treffen.

3. Die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes

3.1 Die bisher geltende Rechtsstellung

Beamte, Richter und Soldaten treten nach bisherigem Recht mit der Annahme der Wahl zum Bundestag in den Ruhestand. Diese Folge gilt sinngemäß auch für die Angestellten des öffentlichen Dienstes. Eine Ausnahme von der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat wird nur für beamtete Lehrer an wissenschaftlichen Hochschulen, Ehrenbeamte, Personen ohne feste Besoldung und Wahlbeamte auf Zeit gemacht (vgl. §§ 1, 5 und 7 des Gesetzes über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes vom 4. August 1953, BGBl. I S. 777, künftig: Rechtsstellungsgesetz; § 25 des Soldatengesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. April 1969, BGBl. I S. 314).

Mit Eintritt in den durch Annahme des Mandats bedingten Ruhestand erhalten Beamte, Richter und Soldaten nach bisherigem Recht ein Ruhegehalt. Dieses Ruhegehalt berechnet sich nach der ruhegehaltfähigen Dienstzeit des Gewählten. Es beträgt jedoch mindestens 35 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge und kann bis zu 75 v. H. der ruhegehaltfähigen Dienstbezüge ansteigen. Angestellte des öffentlichen Dienstes, die keinen vertraglichen Anspruch auf Versorgung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen haben, erhalten für die Dauer der Mitgliedschaft im Bundestag die Hälfte der Vergütung, die ihnen bei Verbleiben im Dienst in ihrer Vergütungsgruppe zugestanden hätte (§§ 2 Abs. 2 und 5 Abs. 1 des Rechtsstellungsgesetzes; § 25 des Soldatengesetzes). Diese den Angehörigen des öffentlichen Dienstes für die Dauer ihres Mandats gezahlten Ruhegehälter oder entsprechenden Bezüge waren als Ausgleich dafür gedacht, daß nur sie im Unterschied zu den anderen Mitgliedern des Parlaments nicht weiter in ihrem bisherigen Beruf tätig bleiben dürfen.

Nach Beendigung des Mandats können Beamte, Richter und Soldaten nach bisherigem Recht im Ruhestand verbleiben und weiterhin Ruhegehalt beziehen. Sofern sie noch die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Dienstverhältnis besitzen, können sie aber auch beantragen, wieder in das frühere Dienstverhältnis übernommen zu werden. Gegen ihren Willen kann sie der oberste Dienstherr nur dann wieder in das frühere Dienstverhältnis berufen, wenn sie bei Ausscheiden aus dem Parlament das 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben (§ 3 des Rechtsstellungsgesetzes). Die Angestellten des öffentlichen Dienstes sind demgegenüber verpflichtet, nach Beendigung des Mandats ihren Dienst wiederaufzunehmen. Wollen sie dies nicht, so müssen sie kündigen mit im allgemeinen nachteiligen Folgen für ihre Rechte aus der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung.

3.2 Die Aussagen des Diäten-Urteils zur Rechtsstellung

Aufgrund des Diäten-Urteils ist die Rechtsstellung der in ein Parlament gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes grundlegend neu zu gestalten. Das Gericht geht davon aus, daß die Regelungen des Rechtsstellungsgesetzes materiell zum Recht des Status des Abgeordneten gehören, auch wenn sie formell als Teil des Dienstrechts ausgestaltet sind (vgl. C IV 2 a der Gründe). Von daher vergleicht es die Rechtsstellung der in ein Parlament gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit der Rechtsstellung der übrigen Abgeordneten und kommt zu dem Ergebnis, die bisherige Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten sei ein Privileg, das dem auch im Abgeordnetenrecht geltenden formalisierten Gleichheitssatz widerspreche und nicht durch die allein ihnen auferlegte Unvereinbarkeit von Beruf (Amt) und Mandat gerechtfertigt werden könne. Von diesem Standpunkt aus erklärt das Gericht:

Der bisher infolge der Annahme der Wahl angeordnete Eintritt in den Ruhestand mit Ruhegehalt stehe im Widerspruch zum überkommenen Beamtenrecht. Der Ruhestand mit Ruhegehalt sei im Beamtenrecht an die Erreichung der Dienstaltersgrenze oder an die Dienstunfähigkeit geknüpft. Die davon abweichende Regelung des Rechtsstellungsgesetzes sei auch nicht als Ausgleich für die allein den Ange-

hörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten auferlegte Unvereinbarkeit von Beruf (Amt) und Mandat gerechtfertigt, sondern bedeute ein mit dem Mandat verbundenes Privileg, das seine „Berechtigung innerhalb des Abgeordnetenrechts in dem Augenblick verloren (hat), in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird". Da das Gericht das Ruhegehalt als Teil der Alimentation des Abgeordneten behandelt, verstößt die bisherige Regelung seiner Ansicht nach gegen den formalisierten Gleichheitssatz, wonach jedem Abgeordneten eine gleich hoch bemessene Entschädigung zusteht. Für die künftige Regelung der Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes sieht das Gericht im Rahmen der hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums zwei Wege: Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind mit der Annahme der Wahl für die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament ohne Dienstbezüge zu beurlauben oder es ist für diese Zeit das Ruhen ihrer Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis anzuordnen.

3.3 Mögliche Auswirkungen auf die künftige Zusammensetzung des Parlaments

Die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts sind vor dem Hintergrund des ständig wachsenden Anteils der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten zu verstehen (vgl. C IV 1 der Gründe). Sie sind getragen von dem Bemühen um mehr Chancengleichheit zwischen Parlamentsbewerbern aus den verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen (vgl. C II 3 a der Gründe). Ihre Auswirkungen auf die künftige Zusammensetzung des Parlaments sind allerdings im voraus nicht zu übersehen.

Der vom Bundesverfassungsgericht verbindlich vorgeschriebene Wegfall der Ruhegehälter oder entsprechender aufgrund des Rechtsstellungsgesetzes gezahlter Bezüge könnte möglicherweise dazu führen, daß Angehörige des öffentlichen Dienstes künftig finanziell schlechter gestellt sein werden als Mandatsbewerber aus anderen Berufsgruppen, die häufig auch während der Mitgliedschaft im Parlament in ihrem bisherigen Beruf noch Einkünfte erzielen können. Angesichts dieser Situation hätte es sich anbieten können, den Kreis der inkompatiblen Ämter orientiert am Sinn und Zweck des Artikels 137 Abs. 1 GG enger als bisher zu ziehen, damit auch die Angehörigen des öffentlichen Dienstes neben dem Mandat zumindest begrenzt (bei Verringerung der Bezüge) ihren bisherigen Beruf weiterführen könnten. Der Entwurf hat diesen zunächst naheliegenden Weg nicht beschritten, sondern hält an einer umfassenden Inkompatibilität von Amt und Mandat fest, da sich keine sachgerechten und praktikablen Kriterien für eine Einschränkung des Kreises der inkompatiblen Ämter finden. Aufgrund des Diäten-Urteils dürfen zudem nicht von Inkompatibilitätsvorschriften betroffene aktive Amtsinhaber während der Mitgliedschaft im Parlament nur entsprechend ihrer tatsächlichen Dienstleistung bezahlt werden. Auch von daher ergäben sich zahlreiche Probleme, die durch ein Festhalten an einer umfassenden Inkompatibilität von Amt und Mandat vermieden werden.

3.4 Die Neuregelung der Rechtsstellung

Auf der Grundlage des Diäten-Urteils regelt der Entwurf die Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes wie folgt:

3.4.1 Ruhen der Rechte und Pflichten

Der Entwurf ordnet für Beamte bei Annahme der Wahl das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Beamtenverhältnis an (vgl. § 7 und seine Erläuterung). Die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat ist mit entsprechenden oder sinngemäßen Folgen auch für Richter und Soldaten sowie für die Angestellten des öffentlichen Dienstes vorgesehen (vgl. § 11 und seine Erläuterung). Erfaßt sind ferner die bisher von der Inkompatibilität ausgenommenen Wahlbeamten auf Zeit und grundsätzlich auch die Professoren an Hochschulen (vgl. Erläuterungen zu § 7 und § 12). Damit entfallen für diesen Personenkreis besonders die bisher gezahlten Ruhegehälter und entsprechenden Bezüge sowie der Anspruch auf Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen. Die in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind somit ganz auf die Entschädigung als Abgeordnete verwiesen. Es besteht folglich auch ein Zusammenhang zwischen der Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes und der Höhe der Entschädigung. Das Bundesverfassungsgericht hat diesen Zusammenhang gesehen und daher erklärt, die bisherige Regelung habe ihre Berechtigung (erst) in dem Augenblick verloren, „in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird". Die Bemessung der Entschädigung darf also künftig nicht mehr davon ausgehen, daß der Abgeordnete neben seiner Entschädigung ein weiteres Einkommen erhält.

3.4.2 Trennung der Lebensabschnitte von Amt und Mandat

Der Entwurf geht ferner insgesamt von dem Grundsatz der Trennung der Lebensabschnitte von Amt und Mandat aus. So wird künftig die Mandatszeit nicht mehr auf die Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts angerechnet (vgl. § 9 Abs. 3 und seine Erläuterung). Die Mandatszeit kann somit nicht mehr wie bisher bei der Berechnung von Versorgungsansprüchen doppelt berücksichtigt werden. Die Mitgliedschaft im Bundestag wird zudem künftig nur zur Hälfte beim Besoldungsdienstalter berücksichtigt, d. h. so, wie es allgemein bei jeder außerhalb des öffentlichen Dienstes verbrachten Zeit geschieht (vgl. § 9 Abs. 1 und seine Erläuterung). Schließlich stellt der Entwurf sicher, daß ein in den Bundestag gewählter Angehöriger des öffentlichen Dienstes nicht befördert werden kann, solange er dem Parlament angehört oder nur kurzfristig in den öffentlichen Dienst zurückkehrt, obgleich er sich bereits um seine Wiederwahl bewirbt (vgl. Artikel III bis VI).

3.4.3 Wiederverwendung nach Ausscheiden aus dem Bundestag

Der aus dem Bundestag ausscheidende Angehörige des öffentlichen Dienstes ist nach dem Entwurf grundsätzlich verpflichtet, sein früheres Dienstverhältnis fortzusetzen. Er erhält allerdings das Recht, das weitere Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis zu beantragen (vgl. § 8 und seine

Erläuterung). Der Entwurf unterscheidet sich auch insoweit grundlegend vom bisherigen Recht. Danach verblieb der Beamte nach Ausscheiden aus dem Parlament im Ruhestand mit Ruhegehalt, sofern er nicht seine Wiederverwendung beantragte. Ein Angehöriger des öffentlichen Dienstes, der nicht in sein Dienstverhältnis zurückkehren möchte, kann demgegenüber künftig allein das weitere Ruhen seiner Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis beantragen. Er wahrt dadurch zwar seine bis zur Annahme des Mandats erworbenen Versorgungsanwartschaften, erhält aber bis zum Eintritt des Versorgungsfalles keine Ruhebezüge.

Der Entwurf hat aus rechtspolitischen und verfassungsrechtlichen Gründen davon abgesehen, den Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die ihr früheres Dienstverhältnis nicht fortsetzen wollen, den vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand mit Ruhegehalt zu ermöglichen. Angehörige des öffentlichen Dienstes sollen ebenso wie Arbeitnehmer aus der Privatwirtschaft nach Beendigung des Mandats in ihren Beruf zurückkehren oder ohne Bezüge ausscheiden. Das mit der Annahme und Ausübung des Bundestagsmandats verbundene berufliche Risiko ist für Angehörige des öffentlichen Dienstes trotz des für alle Arbeitnehmer vorgesehenen erweiterten Kündigungsschutzes (§ 4 Abs. 3) im allgemeinen geringer als für Abgeordnete aus anderen Berufsgruppen. Diese Ungleichheit würde größer, wenn die Angehörigen des öffentlichen Dienstes bei Ausscheiden aus dem Parlament das Recht auf vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand eingeräumt erhielten. Dies widerspräche jedoch dem grundsätzlichen Anliegen des Entwurfs, mehr Chancengleichheit für Parlamentsbewerber aus allen Schichten und Gruppen des Volkes zu schaffen und damit eine ausgewogenere Zusammensetzung des Parlaments zu erreichen. Die Einräumung eines Rechts auf vorzeitigen Eintritt in den Ruhestand bei Beendigung des Mandats wäre auch verfassungsrechtlich nicht zulässig. Eine solche Regelung bedeutete ein mit dem Mandat verbundenes Privileg, das aufgrund des Diäten-Urteils ebenso als verfassungswidrig zu beurteilen wäre wie der bisher bei Annahme eines Mandats gewährte Ruhestand und die während der Mandatszeit gezahlten Ruhegehälter. Die im Entwurf grundsätzlich vorgesehene Rückkehr des Angehörigen des öffentlichen Dienstes in sein früheres Dienstverhältnis kann zwar aus der Sicht des Dienstherrn aus organisatorischen oder vielfältigen anderen Gründen im Einzelfall zu Problemen führen, sie ist aber aus der Sicht des Parlamentsrechts vom Grundsatz der Chancengleichheit der Parlamentsbewerber und der Gleichheit der Abgeordneten her gerechtfertigt und geboten.

3.4.4 Übergangsregelung

Die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes ausscheidenden oder ausgeschiedenen Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten werden weiterhin nach bisherigem Recht behandelt. Sie können besonders unter den Voraussetzungen des § 3 des Rechtsstellungsgesetzes im Ruhestand verbleiben und somit auch schon vor Erreichen der allgemein für den Ruhestand vorgesehenen Altersgrenze ein Ruhegehalt beziehen.

Wiedergewählte Angehörige des öffentlichen Dienstes, die aufgrund bisherigen Rechts mit der Annahme des Mandats in den Ruhestand mit Ruhegehalt getreten sind, werden dagegen mit Inkrafttreten dieses Gesetzes wie erstmals in den Bundestag gewählte Angehörige des öffentlichen Dienstes behandelt (vgl. § 10 und seine Erläuterung). Auch sie werden also künftig neben der Entschädigung kein Ruhegehalt mehr beziehen und auch im übrigen voll dem neuen Recht unterstehen.

Diese Überleitung verletzt keine verfassungsrechtlich geschützten Rechte des betroffenen Personenkreises, da seine bisherige Rechtsstellung nach Aussage des Diäten-Urteils ein Privileg bedeutet, das dem formalisierten Gleichheitssatz widerspricht und seine Berechtigung in dem Augenblick verliert, in dem der Abgeordnete angemessen alimentiert wird (vgl. C IV 2 a der Gründe). Der Entwurf sieht eine solche angemessene „Alimentation" vor und damit entfällt die Berechtigung für den Fortbestand der Regelung des bisherigen Rechtsstellungsgesetzes.

Die vorgesehene Überleitung ist aufgrund des auch im Abgeordnetenrecht geltenden formalisierten Gleichheitssatzes geboten. Es wäre ein Verstoß gegen diesen formalistischen Gleichheitssatz, wenn in ein und demselben Parlament die Angehörigen des öffentlichen Dienstes zweierlei Recht unterlägen. Der Entwurf soll schließlich zu Beginn einer neuen Wahlperiode in Kraft treten. Damit beginnt für alle Abgeordneten ein neuer Abschnitt. Mit der Annahme des Mandats für den kommenden Bundestag entscheiden sie sich für die dann geltende grundlegend neu gestaltete Regelung der Rechtsstellung der Mitglieder des Bundestages.

4. Sicherung der beruflichen Existenz

Die Bewerbung um ein Bundestagsmandat und seine Ausübung bergen erhebliche berufliche Risiken in sich. Der Entwurf kann und will dem einzelnen Parlamentsbewerber dieses Risiko nicht abnehmen; er möchte es aber getragen von dem Bemühen um mehr Chancengleichheit eingrenzen. Von daher verstehen sich seine Vorschriften zum Wahlvorbereitungsurlaub, zum Kündigungsschutz, gegen Benachteiligungen am Arbeitsplatz und zur Anrechnung von Parlamentszeiten auf Zeiten der Berufs- und Betriebszugehörigkeit.

4.1 Wahlvorbereitungsurlaub

Artikel 48 Abs. 1 GG gibt jedem Bewerber um einen Sitz im Bundestag einen „Anspruch auf den zur Vorbereitung seiner Wahl erforderlichen Urlaub". Der Entwurf konkretisiert diesen verfassungsrechtlich garantierten Wahlvorbereitungsurlaub in zweifacher Hinsicht (vgl. § 5 und seine Erläuterung): Er gibt nur einen Anspruch auf unbezahlten Urlaub und die Dauer dieses Urlaubs wird auf einen Zeitraum von bis zu zwei Monaten vor dem Wahltag begrenzt. Der Entwurf beseitigt damit die bisherige Chancenungleichheit zwischen Arbeitnehmern der Privatwirtschaft und den Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes erhielten schon bisher aufgrund besonderer dienstrechtlicher Vorschriften auf Antrag einen Wahlvor-

bereitungsurlaub von zwei Monaten, während es den Arbeitnehmern der Privatwirtschaft selbst überlassen war, mit ihrem Arbeitgeber die Dauer des Urlaubs auszuhandeln. Die Angehörigen des öffentlichen Dienstes besaßen zudem im Unterschied zu den übrigen Arbeitnehmern einen Anspruch auf Fortzahlung ihrer Bezüge. Es bot sich auch insoweit an, die Sonderregelung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes auf alle Parlamentsbewerber auszudehnen und sie alle für die Zeit des Wahlvorbereitungsurlaubs in gleicher Weise finanziell abzusichern. Der Entwurf hat davon jedoch aus mehreren Gründen abgesehen. Eine Fortzahlung des Gehalts oder des Lohns könnte besonders kleinere Betriebe in unzumutbarer Weise belasten. Außerdem würde eine solche Lösung nicht die Angehörigen freier Berufe und andere Selbständige erfassen, die durch die Vorbereitung ihrer Wahl einen erheblichen Verdienstausfall erleiden können. Von daher wäre nur eine Entschädigung aus öffentlichen Mitteln als sachgerechte Lösung in Frage gekommen. Die Kosten des Entwurfs wären dadurch wesentlich angestiegen. Es bestünde auch die Gefahr, daß ein aus Bundesmitteln finanzierter Wahlvorbereitungsurlaub mißbräuchlich in Anspruch genommen werden könnte. Der Entwurf sieht daher nur einen Anspruch auf unbezahlten Wahlvorbereitungsurlaub vor. Die bisherige Sonderregelung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes ist aufzuheben.

4.2 Kündigungsschutz

Artikel 48 Abs. 2 Satz 2 GG verbietet die Kündigung oder Entlassung wegen der Übernahme oder Ausübung eines Bundestagsmandats. Parlamentsbewerber oder Abgeordnete sind dadurch aber nicht gegen eine Kündigung aus anderen Gründen geschützt. Das gilt besonders für die Zeit nach Beendigung des Mandats. Der Entwurf erweitert daher den verfassungsrechtlich gewährleisteten Kündigungsschutz in zweifacher Hinsicht (vgl. § 4 Abs. 3 und seine Erläuterung). Eine Kündigung soll künftig nur noch aus wichtigem Grunde zulässig sein. Der Kündigungsschutz wird ferner auch zeitlich ausgedehnt. Er beginnt mit der Aufstellung als Bewerber und endet ein Jahr nach Beendigung des Mandats. Diese Regelung entspricht im Grundsatz dem Kündigungsschutz für Mitglieder eines Betriebsrats oder einer Personalvertretung nach dem Kündigungsschutzgesetz. Die vorgesehene Erweiterung des Kündigungsschutzes kann die berufliche Existenz des Abgeordneten aber nur begrenzt absichern. Eine weitere Ausdehnung des Kündigungsschutzes ist jedoch mit Rücksicht auf die Interessen des Arbeitgebers nicht möglich. Der Entwurf hat daher auch davon abgesehen, den für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes gegebenen Wiederverwendungsanspruch sinngemäß auf alle abhängig Beschäftigten unter den Abgeordneten auszudehnen. Er hat sich statt dessen darauf beschränkt, das berufliche Risiko des Abgeordneten nach Beendigung des Mandats durch eine Neuregelung des Übergangsgeldes und der Altersversorgung stärker als bisher aufzufangen.

4.3 Verbot der Benachteiligung am Arbeitsplatz

Niemand darf nach Artikel 48 Abs. 2 Satz 1 GG gehindert werden, das Amt eines Abgeordneten zu übernehmen und auszuüben. Auch dieses Postulat wird vom Entwurf aufgenommen und dahin erweitert, daß allgemein Benachteiligungen am Arbeitsplatz im Zusammenhang mit der Bewerbung um ein Mandat, seiner Annahme oder Ausübung für unzulässig erklärt werden (vgl. § 4 Abs. 1 und 2 sowie ihr Erläuterung).

4.4 Anrechnung der Mandatszeit auf Berufs- und Betriebszeiten

Schließlich sieht der Entwurf vor, daß die Zeit der Mitgliedschaft im Bundestag bei Rückkehr in den Beruf nach Beendigung des Mandats auf Zeiten der Berufs- und Betriebszugehörigkeit angerechnet wird (vgl. § 6 und seine Erläuterung). Auch diese Regelung kann im Einzelfall die Rückkehr des Abgeordneten in den Beruf erleichtern.

II. Besonderer Teil

Zu Artikel I

Wegen des engen sachlichen Zusammenhangs, den die bisher im Diätengesetz 1968 und im Rechtsstellungsgesetz geregelten Materien und die neu hinzugekommenen Bestimmungen über Mitgliedschaft im Bundestag und Beruf miteinander haben, wurden alle die Rechtsverhältnisse der Mitglieder des Deutschen Bundestages betreffenden Regelungen in einem Gesetz zusammengefaßt.

1. Abschnitt — Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft

Die §§ 1 bis 3 entsprechen den bisherigen §§ 45 bis 47 des Bundestagswahlgesetzes, die den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag regeln. Sie werden wegen ihres engen Sachzusammenhangs mit der übrigen Materie in das Abgeordnetengesetz mit aufgenommen.

2. Abschnitt — Mitgliedschaft im Bundestag und Beruf

Zu § 4 — Schutz der freien Mandatsausübung

Absatz 1 wiederholt, Absätze 2 und 3 konkretisieren Artikel 48 Abs. 2 GG.

Absatz 2 stellt den arbeitsrechtlichen und beamtenrechtlichen Schutz des Parlamentsbewerbers oder Abgeordneten sicher. Der Arbeitgeber soll besonders daran gehindert werden, den Parlamentsbewerber oder Abgeordneten zu versetzen, umzusetzen oder durch andere Maßnahmen wie die Einteilung der Arbeitszeit zu benachteiligen.

Absatz 3 erweitert den Kündigungsschutz des Artikels 48 Abs. 2 Satz 2 GG. Danach ist auch eine nicht mandatsbedingte Kündigung nur aus wichtigem Grunde zulässig. Der Kündigungsschutz wird ferner zeitlich auf das Jahr nach Beendigung des Mandats ausgedehnt. In diesem Zeitraum ist somit auch eine Änderungskündigung ausgeschlossen, mit Hilfe derer der Arbeitnehmer niedriger eingestuft werden soll.

Zu § 5 — Wahlvorbereitungsurlaub

Diese Vorschrift konkretisiert Artikel 48 Abs. 1 GG. Danach haben alle Parlamentsbewerber einen Anspruch auf den zu ihrer Wahl erforderlichen Urlaub von bis zu zwei Monaten. Der Arbeitgeber hat den Urlaub in der beantragten Dauer zu gewähren.

Es besteht nur ein Anspruch auf unbezahlten Urlaub. Damit entfällt der bisher den Angehörigen des öffentlichen Dienstes eingeräumte Anspruch auf Fortzahlung ihrer Bezüge während des Wahlvorbereitungsurlaubs. Es sind daher besonders § 2 der Verordnung über Sonderurlaub für Bundesbeamte und Richter im Bundesdienst v. 18. August 1965 (BGBl. I S. 902) und entsprechende Vorschriften oder Erlasse des Bundes und der Länder aufzuheben. Eine Ausnahme gilt nur für Richter. Der Grundsatz der Unabhängigkeit der Rechtsprechung gebietet es, sie in der Zeit des Wahlkampfes von Gesetzes wegen zu beurlauben und ihnen daher wie bisher nach § 36 DRiG in dieser Zeit die vollen Dienstbezüge zu belassen (vgl. auch die Erläuterungen zu Artikel V dieses Gesetzes).

Zu § 6 — Berufs- und Betriebszeiten

Diese Vorschrift dient dazu, dem ausscheidenden Abgeordneten die Rückkehr in seinen bisherigen Beruf zu erleichtern. Die Zeit der Berufs- und Betriebszugehörigkeit gilt vielfach als Voraussetzung für Ansprüche auf (betriebsinterne) berufliche Förderung, Sozialbezüge im Krankheitsfall, Jubiläumszuwendungen, erweiterten Kündigungsschutz und anderes. Insoweit soll der in seinen Beruf zurückkehrende Abgeordnete nicht schlechter dastehen als seine früheren Kollegen. Der Sinn der Vorschrift verbietet dagegen eine Anrechnung der Mandatszeit auf solche Zeiten der Berufs- und Betriebszugehörigkeit, die einer berufsnotwendigen praktischen Ausbildung dienen.

Absatz 1 enthält die allgemeine Regelung für alle Arbeitnehmer. Absatz 2 konkretisiert diese Regelung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Die Anrechnung der Mandatszeit auf die laufbahnrechtliche Dienstzeit bewirkt nur den Wegfall bestimmter zeitlicher Sperren für eine Beförderung. Im Bundesdienst sind dies die Frist von sechs Dienstjahren für eine Beförderung zum Ministerialrat und von acht Jahren für eine Beförderung zum Amtsrat. Der in sein Dienstverhältnis zurückkehrende Beamte soll insoweit durch die Anrechnung der Mandatszeit nicht schlechter gestellt sein als seine früheren Kollegen. Einen Anspruch auf Beförderung gibt diese Anrechnung aber nicht. Im übrigen wird auf § 9 verwiesen.

Zu § 7 — Ruhen der Rechte und Pflichten aus einem öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnis

Diese Vorschrift vollzieht einen grundlegenden Wandel in der Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes. Während sie bisher mit der Annahme der Wahl in den Ruhestand traten, Ruhegehalt bezogen und u. a. ihren Anspruch gegen den Dienstherrn auf Beihilfe in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen behielten, werden diese Rechte nunmehr entfallen.

Das Diäten-Urteil (C IV 2 a der Gründe) zeichnet für die Rechtsstellung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten zwei Wege vor: Sie sind für die Dauer der Mitgliedschaft im Parlament ohne Dienstbezüge zu beurlauben oder

es ist für diese Zeit des Ruhen ihrer Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis anzuordnen. Der Entwurf entscheidet sich im Sinne einer klaren Trennung von Amt und Mandat für das Ruhen der Rechte und Pflichten. Eine Beurlaubung ohne Bezüge würde dem Status des Abgeordneten nicht gerecht. Denn bei einer Beurlaubung bliebe unter anderem die Pflicht des Beamten zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung (vgl. § 35 Abs. 2 BRRG) erhalten, er unterläge der Disziplinargewalt des Dienstherrn und könnte während des Urlaubs befördert werden.

Das Ruhen der Rechte und Pflichten löst den Beamten dagegen stärker aus seinem Dienstverhältnis. So ruhen besonders die Pflicht zur Unparteilichkeit und die politische Treuepflicht, die Pflicht zur Mäßigung und Zurückhaltung bei politischer Betätigung und die Pflicht zur Einholung einer Genehmigung für eine Nebentätigkeit. An Rechten ruhen besonders der Anspruch auf Besoldung, Beihilfen, Unterstützungen und dergleichen. Der Beamte unterliegt während des Ruhens der Rechte und Pflichten nur beschränkt der Disziplinargewalt. Er kann andererseits während dieser Zeit auch nicht befördert werden. Auch beim Ruhen der Rechte und Pflichten bleibt aber die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken bestehen.

Absatz 1 Satz 1 ordnet das Ruhen der Rechte und Pflichten für Beamte in einem aktiven Dienstverhältnis mit Dienstbezügen an. Er stellt ausdrücklich klar, daß hiervon nicht die Pflicht zur Amtsverschwiegenheit und das Verbot der Annahme von Belohnungen und Geschenken betroffen sind. Der Abgeordnete soll ferner auch während des Ruhens der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis berechtigt sein, seine Amts- oder Dienstbezeichnung weiterzuführen. Diese Regelung gilt auch für Professoren an einer Hochschule (vgl. aber § 12) und Wahlbeamte auf Zeit, die nach bisherigem Recht von der Inkompatibilität von Amt und Mandat ausgenommen waren (§ 7 des Rechtsstellungsgesetzes). Diese Ausweitung der Inkompatibilität ist von Artikel 137 Abs. 1 GG zwar nicht zwingend geboten, aber doch verfassungsrechtlich zulässig. Der Gesetzgeber besitzt zur Regelung der Inkompatibilität von Amt und Mandat einen weiten Spielraum. Er kann sich zwar darauf beschränken, nur den Teil der in Artikel 137 Abs. 1 GG genannten Angehörigen des öffentlichen Dienstes zu erfassen, bei dem die gleichzeitige Wahrnehmung amtlicher und parlamentarischer Aufgaben zu einer ernsthaften Gefährdung des Prinzips der Gewaltenteilung und zu Interessenkonflikten führen kann. Er kann aber bei seiner Regelung auch bis an die äußerste Grenze des Artikels 137 Abs. 1 GG gehen und für alle dort genannten Personen eine Inkompatibilität einführen (vgl. Diäten-Urteil, C IV 1 der Gründe). Der Entwurf macht von der Ermächtigung des Artikels 137 Abs. 1 GG einen weitreichenden Gebrauch. Er läßt sich dabei von vielfältigen Gesichtspunkten leiten: Zunächst berücksichtigt er den hohen Anteil der Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten und glaubt dem weiteren Ansteigen dieses Anteils nur durch eine umfassende Inkompatibilität entgegentreten zu können. Ferner ist er sich der hohen zeitlichen Inanspruchnahme durch das Mandat bewußt, die es unmöglich macht, neben dem Mandat das bisherige Amt voll auszufüllen. Inhaber eines kompatiblen Amts dürften jedoch nur entsprechend ihrer Leistung im Amt besoldet werden (vgl. Diäten-Urteil, C IV 2 a der Gründe). Praktikable Maßstäbe für eine der tatsächlichen Leistung entsprechende Besoldung werden sich aber nur schwer finden und durchsetzen lassen. Schließlich ist der Gesetzgeber an den Gleichheitssatz gebunden, wenn er bei der Regelung der Inkompatibilität unter den Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach Gruppen differenziert. Insoweit erscheint es fraglich, warum gerade die Wahlbeamten auf Zeit und die Professoren an einer Hoschule im Verhältnis zu Lehrern oder anderen Angehörigen des öffentlichen Dienstes, bei denen ebensowenig ein Interessenkonflikt zu befürchten ist, von der Inkompatibilität ausgenommen bleiben sollten. Eine umfassende Inkompatibilität von Amt und Mandat ist unter diesen Umständen nicht nur eine zulässige, sondern auch eine sachgerechte Lösung. Der besonderen Rechtsstellung der Professoren kann der Landesgesetzgeber im Rahmen der Ermächtigung des § 12 gerecht werden. Es wird auch Aufgabe der Länder sein, die Folgen der Inkompatibilität für die in den Bundestag gewählten Wahlbeamten auf Zeit zu regeln.

Absatz 1 Satz 1 erfaßt nicht Ehrenbeamte und Personen ohne feste Besoldung. Das ergibt sich daraus, daß nur Beamte „mit Dienstbezügen" der Inkompatibilität von Amt und Mandat unterliegen. Es bedurfte daher keiner ausdrücklichen Ausnahme für diesen Personenkreis, wie sie bisher in der (deklaratorischen) Vorschrift des § 7 des Rechtsstellungsgesetzes enthalten war.

Absatz 1 Satz 2 stellt klar, daß das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis längstens bis zu dem Zeitpunkt gilt, in dem nach Beamtenrecht der Ruhestand eintritt oder die Versetzung in den Ruhestand ausgesprochen wird. Es endet also in der Regel mit dem Erreichen der Altersgrenze. Sobald ein in den Bundestag gewählter Beamter die Altersgrenze überschreitet, tritt er folglich auch während seiner Mitgliedschaft im Bundestag in den Ruhestand und hat Anspruch auf Ruhegehalt, das allerdings neben der Entschädigung nach diesem Gesetz zu 50 v. H. ruht (vgl. Erläuterung zu § 22 Abs. 2). Der Beamte kann auch während der Mitgliedschaft im Bundestag den Antrag stellen, nach § 42 Abs. 3 des Bundesbeamtengesetzes oder den entsprechenden Vorschriften der Länder bereits mit der Vollendung des dreiundsechzigsten Lebensjahres in den Ruhestand versetzt zu werden.

Absatz 2 Satz 1 erfaßt Beamte, die sich im einstweiligen Ruhestand befinden. Sie blieben nach bisherigem Recht auch bei Annahme eines Bundestagsmandats im Ruhestand und erhielten neben der Entschädigung als Abgeordnete ein Ruhegehalt. Nach neuem Recht werden sie den aktiven Beamten gleichgestellt, d. h. es ruhen ihre Rechte und Pflichten aus dem Ruhestandsverhältnis. Mit der Annah-

me des Mandats entfällt also besonders ihr Anspruch auf Ruhegehalt. Die Gleichstellung der Beamten im einstweiligen Ruhestand mit den aktiven Beamten ist hier dadurch gerechtfertigt, daß der Dienstherr sie im Unterschied zu den Beamten im dauernden Ruhestand unter bestimmten Voraussetzungen jederzeit wieder in das Beamtenverhältnis auf Lebenszeit berufen kann (vgl. § 39 BBG). Mit der Annahme des Mandats beginnt für den Beamten im einstweiligen Ruhestand ein neuer Lebensabschnitt. Er tritt ein besonders öffentliches Amt an, und es widerspricht weder den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums noch dem Gleichheitssatz, die sich im einstweiligen Ruhestand befindenden (politischen) Beamten insoweit den aktiven Beamten gleichzustellen.

Absatz 2 Satz 2 ermöglicht es auch den im einstweiligen Ruhestand befindlichen Beamten, sich vorzeitig mit Vollendung des dreiundsechzigsten Lebensjahres in den dauernden Ruhestand versetzen zu lassen . Sie erhalten dann wie die übrigen Ruhestandsbeamten ein Ruhegehalt, das neben der Entschädigung aber zu 50 v. H. ruht (§ 22 Abs. 2).

Zu § 8 — Wiederverwendung nach Beendigung des Mandats

Der aus dem Bundestag ausscheidende Beamte hat ein Wahlrecht, ob er sein Dienstverhältnis fortsetzen oder das weitere Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis beantragen möchte.

Absatz 1 geht davon aus, daß der Beamte nach Beendigung des Mandats grundsätzlich verpflichtet ist, seinen Dienst wieder aufzunehmen. Die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis ruhen nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag noch für längstens sechs Monate. Diese Zeit kann der Beamte nutzen, um sich auf seinen beruflichen Wiederanfang vorzubereiten. Da er infolge der Inkompatibilität von Amt und Mandat keinen Kontakt zu seinem Beruf halten konnte, erscheint eine solche Übergangszeit notwendig und gerechtfertigt. Der Beamte erhält während dieser Zeit noch keine Bezüge aus seinem Dienstverhältnis, sondern ist ausschließlich auf das Übergangsgeld nach § 14 angewiesen.

Bei Wiederaufnahme des Dienstes leben für den Beamten wieder die sich aus seinem Dienstverhältnis ergebenden Rechte und Pflichten auf. Er besitzt dabei kein Recht an seinem bisherigen Amt, sondern kann wie jeder Beamte im Bereich seines Dienstherrn anderweit verwendet werden. Eine Ausnahme gilt insoweit jedoch für Professoren an einer Hochschule. Aufgrund der ihnen gewährleisteten Forschungs- und Lehrfreiheit (Artikel 5 Abs. 3 GG) haben sie ein Recht am Amt und damit einen Anspruch auf Wiederverwendung an ihrer bisherigen Hochschule. Eine Abordnung oder Versetzung an eine andere Hochschule darf ohne ihre Zustimmung nur unter den Voraussetzungen des § 50 Abs. 2 des Hochschulrahmengesetzes vom 26. Januar 1976 (BGBl. I S. 185) erfolgen.

Absatz 2 räumt dem aus dem Bundestag ausscheidenden Beamten das Recht ein, unwiderruflich das weitere Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis zu beantragen. Der Beamte muß also nicht entlassen werden, wenn er nach Beendigung des Mandats nicht in sein bisheriges Dienstverhältnis zurückkehren möchte. Dadurch bleiben seine bis zur Annahme des Mandats erworbenen Versorgungsanwartschaften erhalten. Versorgungsbezüge aus dem Dienstverhältnis erwachsen ihm jedoch erst dann, wenn er die allgemein für den Ruhestand festgesetzte Altersgrenze erreicht oder wegen Dienstunfähigkeit vorzeitig in den Ruhestand versetzt wird. Seine Ansprüche aus dem Dienstverhältnis werden somit bis zum Eintritt des Versorgungsfalles nach den für alle Beamten geltenden Vorschriften eingefroren. Bei Eintritt des Versorgungsfalles erhält er die bis zur Annahme des Mandats erdienten Versorgungsbezüge.

Das Wahlrecht des Absatzes 2 ist von einer Mandatszeit von mindestens zwei Wahlperioden abhängig. Der Entwurf geht davon aus, daß der Beamte mit einer kürzeren Mitgliedschaft sich seinem Beruf nur unerheblich entfremdet hat und ihm daher die Rückkehr in das Dienstverhältnis zuzumuten ist.

Absatz 1 und 2 unterscheiden sich wesentlich vom bisherigen Recht. Bisher konnte der aus dem Parlament ausscheidende Beamte die Übernahme in das frühere Dienstverhältnis beantragen, sofern er noch die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Beamtenverhältnis erfüllte. Stellte er diesen Antrag nicht, so verblieb er im Ruhestand und bezog weiterhin Ruhegehalt (§ 3 des Rechtsstellungsgesetzes). Die oberste Dienstbehörde konnte ihn nur dann gegen seinen Willen wieder in das frühere Dienstverhältnis berufen, wenn er bei Beendigung des Mandats noch nicht das fünfundfünfzigste Lebensjahr vollendet hatte. Der Angestellte war demgegenüber verpflichtet, seinen Dienst wieder aufzunehmen. Wollte er dies nicht, so mußte er kündigen mit der Folge des Verlust seiner bis dahin erworbenen Anwartschaft auf eine (beamtenähnliche) Gesamtversorgung.

Gegenüber dem bisherigem Recht unterscheidet sich der Entwurf somit in zweifacher Hinsicht: Er beseitigt die unterschiedliche Behandlung von Beamten und Angestellten. Beide sind grundsätzlich verpflichtet, nach Beendigung des Mandats in das Dienstverhältnis zurückzukehren. Beamte erhalten nicht das Recht, aufgrund ihrer Mitgliedschaft im Bundestag vorzeitig in den Ruhestand zu treten und ein Ruhegehalt zu beziehen. Wollen sie nicht in ihr Dienstverhältnis zurückkehren, so bleiben ihnen ebenso wie den Angestellten aufgrund der Neuregelung nur die bis zur Annahme des Mandats erworbenen Versorgungsanwartschaften erhalten.

Das neu ausgestaltete Wahlrecht des Absatzes 2 hebt sich nur geringfügig von den allgemeinen Grundsätzen des öffentlichen Dienstrechts ab. Nach allgemeinem Dienstrecht bleibt einem Beamten oder Angestellten, der sein Dienstverhältnis nicht fortsetzen möchte, nur die Wahl, seine Entlassung zu beantragen mit spürbaren Nachteilen für seine Altersversorgung. Der entlassene Beamte ist zwar in der gesetzlichen Rentenversicherung nachzuversichern. Es gingen ihm aber seine im allgemeinen günstigeren versorgungsrechtlichen Ansprüche aus dem Beamtenverhältnis verloren, da er in der Zu-

satzversorgung nicht und in der gesetzlichen Rentenversicherung nur bis zur Höhe der jeweiligen Beitragsbemessungsgrenze nachversichert würde. Ähnlich, wenn auch nicht so einschneidend, wären die Folgen für Angestellte, denen nur der Weg der Kündigung bliebe. Sie behielten zwar neben der Rente aus der gesetzlichen Rentenversicherung noch den Anspruch auf eine Versicherungsrente aus der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung, verlören aber den über die Zusatzversorgung gewährleisteten (beamtenähnlichen) Anspruch auf Gesamtversorgung. Das Wahlrecht des Absatzes 2 vermeidet diese nachteiligen Folgen. Aus der Sicht des öffentlichen Dienstrechts handelt es sich dabei zwar um eine mit dem Mandat verbundene Sonderregelung, die aber aus der Sicht des Parlamentsrechts mit Rücksicht auf den Gleichheitssatz gerechtfertigt ist. Denn ohne das Wahlrecht des Absatzes 2 würden die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten schlechter gestellt als Arbeitnehmer aus dem privatwirtschaftlichen Bereich, da letztere nach Beendigung des Mandats das Arbeitsverhältnis im allgemeinen ohne vergleichbare nachteilige Folgen beenden können. Denn § 1 des Gesetzes zur Verbesserung der betrieblichen Altersversorgung vom 19. Dezember 1974 (BGBl. I S. 3610) sieht insoweit vor, daß sie auch bei vorzeitigem Ausscheiden aus dem Betrieb unter bestimmten Voraussetzungen die Anwartschaft auf die erdiente Betriebsrente erhalten. Um der Chancengleichheit der Parlamentsbewerber und der Gleichbehandlung der Abgeordneten willen ist daher die Sonderregelung des Absatzes 2 gerechtfertigt und geboten. Sie kommt zudem den Bedürfnissen des Dienstherrn entgegen. Die Wiederverwendung des ehemaligen Abgeordneten kann aus organisatorischen und vielfältigen anderen Gründen im Einzelfall nicht oder nur schwer möglich sein. Will der Abgeordnete schon von sich aus nicht zurückkehren, dann sollte ihm dieser Entschluß nicht noch durch den Verlust seiner bis dahin erworbenen besonderen versorgungsrechtlichen Anwartschaften erschwert werden.

Zu § 9 — Dienstzeiten

Die Vorschrift beruht auf dem Grundgedanken einer Trennung der Lebensabschnitte von Amt und Mandat. Die Mandatszeit gilt also grundsätzlich nicht als Dienstzeit.

Absatz 3 verwirklicht diesen Grundgedanken besonders deutlich. Die Mandatszeit gilt nicht mehr als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts. Es wird somit künftig nicht mehr wie bisher dieselbe Zeit für die Versorgung aus dem Mandat und die Versorgung aus dem Dienstverhältnis berücksichtigt. Eine Anrechnung der Mandatszeit auf die Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts ist nur dann vorgesehen, wenn infolge einer relativ kurzen Mitgliedschaft im Bundestag ein Versorgungsanspruch nach diesem Gesetz nicht entstanden ist (vgl. Erläuterungen zu § 17 Abs. 2).

Absatz 1 bedeutet, daß die Mandatszeit zur Hälfte auf das Besoldungsdienstalter angerechnet wird. Es handelt sich dabei um keine mit dem Mandat verbundene Sonderregelung. Vielmehr wird allgemein jede anderweit verbrachte Zeit zur Hälfte bei der Festsetzung des Besoldungsdienstalters berücksichtigt. Das gilt besonders auch dann, wenn ein Beamter ohne Bezüge für eine bestimmte Zeit beurlaubt war (vgl. § 31 Abs. 2 des Bundesbesoldungsgesetzes).

Absatz 2 bestimmt, daß Zeiten nach Beendigung des Mandats nicht auf das Besoldungsdienstalter eines Beamten angerechnet werden, der nicht in sein Dienstverhältnis zurückkehrt. Damit wird erreicht, daß sich der spätere Versorgungsanspruch nach der Dienstaltersstufe richtet, die der Beamte bei Ausscheiden aus dem Parlament erreicht hatte.

Im übrigen wird auf die Erläuterungen zu § 6 verwiesen, der eine für alle Berufe gleiche Anrechnung der Mandatszeit auf bestimmte näher umschriebene Berufszeiten enthält.

Zu § 10 — Übergangsregelung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes

Absatz 1 enthält eine Übergangsregelung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die nach bisherigem Recht mit der Annahme des Mandats in den Ruhestand getreten sind und erneut in den Bundestag gewählt werden. Sofern sie die allgemeinen Voraussetzungen für die Berufung in das Dienstverhältnis noch erfüllen, wird ihr Ruhestand aufgehoben und sie werden wieder in das aktive Dienstverhältnis berufen. Von dieser Regelung werden die Beamten erfaßt, die noch nicht die Voraussetzungen für den Eintritt oder die Versetzung in den Ruhestand erfüllen. Mit der Berufung in das aktive Dienstverhältnis wird jedoch zugleich das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis angeordnet. Durch diese Regelung wird sichergestellt, daß alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten des 8. Deutschen Bundestages bereits nach neuem Recht behandelt werden. Auch soweit sie bereits einem früheren Bundestag angehörten und sich daher im Ruhestand befanden, werden sie somit neben der Entschädigung kein Ruhegehalt nach altem Recht mehr beziehen. Absatz 1 Satz 2 macht hiervon keine Ausnahme, sondern bestimmt im wesentlichen nur, daß die Mandatszeit vor Inkrafttreten dieses Gesetzes als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts erhalten bleibt.

Absatz 2 gewährleistet, daß die bis zum oder mit dem Ende der 7. Wahlperiode ausgeschiedenen oder ausscheidenden Abgeordneten weiterhin nach altem Recht behandelt werden. Sie können somit nach Ausscheiden aus dem Parlament gemäß § 3 des Rechtsstellungsgesetzes im Ruhestand verbleiben und Ruhegehalt beziehen, während wiedergewählte Abgeordnete dieses Recht bei späterem Ausscheiden nicht mehr in Anspruch nehmen können (vgl. Erläuterungen zu § 8).

Zu § 11 — Richter, Soldaten und Angestellte des öffentlichen Dienstes

Absatz 1 erstreckt die Anwendung der §§ 7 bis 10 auf Richter und Soldaten.

Absatz 2 stellt klar, daß ein befristetes Dienstverhältnis durch die Annahme des Mandats nicht verlängert wird.

Absatz 3 bezieht wie bisher auch die Angestellten des öffentlichen Dienstes in die Inkompatibilität von Amt und Mandat mit ein. Die sinngemäße Anwendung der §§ 7 bis 10 auf diesen Personenkreis bedeutet: Während der Mitgliedschaft im Bundestag ruhen die Rechte und Pflichten des Angestellten aus dem Arbeitsverhältnis. Er erhält keine Vergütung. Die Mandatszeit gilt grundsätzlich nicht als Pflichtversicherungszeit im Sinne der gesetzlichen Rentenversicherung und der zusätzlichen Alters- und Hinterbliebenenversorgung. Eine Ausnahme hiervon gilt nur dann, wenn er ohne Anspruch auf eine Altersentschädigung nach diesem Gesetz aus dem Bundestag ausscheidet (vgl. Erläuterungen zu § 17). Setzt er nach Beendigung des Mandats sein Arbeitsverhältnis nicht fort, so bleibt die bisher erworbene Anwartschaft auf eine beamtenähnliche Gesamtversorgung erhalten (vgl. Erläuterungen zu § 8 Abs. 2).

Zu § 12 — Professoren

Im Unterschied zu § 7 des Rechtsstellungsgesetzes werden künftig auch Professoren an einer Hochschule der Inkompatibilität von Amt und Mandat unterliegen (vgl. Erläuterungen zu § 7). Die Länder werden aber ermächtigt, ihnen einzelne Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis zu belassen. Sie können dadurch der besonderen Rechtsstellung der Professoren Rechnung tragen und es ihnen besonders ermöglichen, Doktoranden und Habilitanden weiterzubetreuen oder die eine oder andere Lehrveranstaltung durchzuführen. Sie dürfen dafür aber nur entsprechend ihrer Leistung vergütet werden (vgl. Diäten-Urteil, C IV 2 a der Gründe) und höchstens ein Drittel der Bezüge aus ihrem bisherigen Dienstverhältnis erhalten.

Zum Anspruch des Professors auf Wiederverwendung an seiner bisherigen Hochschule siehe die Erläuterung zu § 8.

3. Abschnitt — Entschädigung

Zu § 13 — Höhe der Entschädigung

Durch die Wahl des Begriffs „Entschädigung" anstelle des Begriffs „Aufwandsentschädigung" ist § 3 Ziff. 12 des Einkommensteuergesetzes nicht mehr anwendbar, so daß die Entschädigung der Abgeordneten nunmehr zu versteuerndes Einkommen darstellt (vgl. Erläuterung zu Artikel II Nr. 1). Zur Rechtsnatur der Entschädigung siehe im übrigen Allgemeiner Teil Abschnitt A 1.

Mit der Festsetzung eines DM-Betrages wird die nach dem Diäten-Urteil unzulässige Ankoppelung an die Ministergehälter aufgegeben.

Zur Höhe der Entschädigung siehe im einzelnen Allgemeiner Teil Abschnitt A 2.

Durch die Zahlung einer Amtszulage an den Präsidenten und seine Stellvertreter wird berücksichtigt, daß diese an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen.

Zu § 14 — Übergangsgeld

Während die Entschädigung nach § 13 den Lebensunterhalt des Abgeordneten für die Zeit der Mitgliedschaft im Parlament sichert, dient das 1954 eingeführte Übergangsgeld der Existenzsicherung für die Zeit nach dem Mandat. Für die ausscheidenden Abgeordneten, die sich wieder eine berufliche Existenz aufbauen müssen, bildet das Übergangsgeld dabei eine Starthilfe. Den ausscheidenden Abgeordneten, die wegen ihres fortgeschrittenen Lebensalters nicht mehr in ihren Beruf zurückkehren, aber noch nicht die Altersvoraussetzungen für eine Altersentschädigung oder eine Altersversorgung aus dem Beruf erreicht haben, kann das Übergangsgeld die Zeit bis zum Beginn der Altersentschädigung/-versorgung überbrücken.

Dieser Zweckbestimmung entsprechend ist die Gesamthöhe des Übergangsgeldes allein von der Mitgliedschaftsdauer im Parlament und nicht vom Lebensalter abhängig. Denn je länger sich ein Abgeordneter aufgrund des Mandats aus seinem bisherigen beruflichen Leben entfernt hat, desto schwieriger ist für ihn die Wiedereingliederung in den Beruf bzw. desto weniger ist ihm eine Rückkehr überhaupt möglich.

Da die Notwendigkeit einer Zahlung von Übergangsgeld insoweit entfällt, als der ehemalige Abgeordnete Bezüge aus einer öffentlichen Kasse erhält, werden alle Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet (Absatz 2). Dem ausgeschiedenen Abgeordneten verbleiben somit in jedem Falle für die Dauer seines Anspruchs auf Übergangsgeld insgesamt Bezüge in mindestens der Höhe der Entschädigung nach § 13 Abs. 1. In diesem Zusammenhang ist auch auf § 18 Abs. 3 hinzuweisen, wonach ein Anspruch auf Altersentschädigung während der Zeit ruht, für die ein Anspruch auf Übergangsgeld besteht.

Eine Anrechnung auch von Einkommen aus nichtöffentlichen Kassen, durch die ebenfalls die wirtschaftliche Notwendigkeit der Zahlung eines Übergangsgeldes entfiele, hätte zwar den Vorteil, eine größtmögliche materielle Gerechtigkeit anzustreben; der praktischen Durchführung einer solchen Regelung stünden aber erhebliche Schwierigkeiten entgegen:

Die Offenlegung der Einkommensverhältnisse während der Dauer des Bezugs von Übergangsgeld wäre unvermeidbar. Bei denjenigen ehemaligen Abgeordneten, die zur Einkommensteuer veranlagt werden, ließe sich zudem das Einkommen für die Dauer der Übergangsgeldzahlung nur vorläufig feststellen, so daß eine Endabrechnung erforderlich würde. Im übrigen wäre zu bedenken, daß für die Dauer des Bezugs von Übergangsgeld die Höhe des anzunehmenden Einkommens beeinflußt werden könnte. Hiergegen ließen sich jedoch nur schwer gesetzliche und tatsächliche Vorkehrungen treffen.

Die Ausdehnung des Übergangsgeldes um die Zahlung von drei Entschädigungen nach § 13 Abs. 1 für die volle Mitgliedschaft in einer Wahlperiode und die neue Möglichkeit, das Übergangsgeld auch zum halben Betrag im doppelten Zeitraum zu zah-

len, dient — insbesondere im Hinblick auf den durch das Diäten-Urteil gebotenen Wegfall der vorzeitigen Pensionierung der Angehörigen des öffentlichen Dienstes nach § 3 Abs. 3 des Rechtsstellungsgesetzes — zur Überbrückung der Zeit bis zum Beginn der Zahlung der Altersentschädigung.

Absatz 4 entspricht der bisherigen Regelung in § 2 Abs. 1 Satz 5 und 6 des Diäten-Gesetzes 1968.

Absatz 5 ist eine Folge des Verbots der Doppelalimentation: Übergangsgeld darf nicht mehr neben der Hinterbliebenen-Versorgung gezahlt werden, was bisher aufgrund der Kann-Bestimmung des § 2 Abs. 3 des Diäten-Gesetzes 1968 möglich war. Da das Übergangsgeld dem Aufbau einer Existenzgrundlage auch für die Familie und der Sicherung ihres Lebensunterhalts dient, rechtfertigt sich seine Fortzahlung an die Hinterbliebenen.

Absatz 6 entspricht materiell der bisherigen Regelung in § 2 Abs. 4 des Diäten-Gesetzes 1968; sein Wortlaut wird nur im Hinblick auf die Neufassung des Bundeswahlgesetzes geändert.

Zu § 15 — Sterbegeld

Der Begriff „Aufwandsentschädigung" mußte im Hinblick auf die Änderung in § 13 durch die Begriffe „Leistungen" oder „Entschädigung" ersetzt werden. Bei der Bemessung des Sterbegeldes ist berücksichtigt worden, daß die Entschädigung nach § 13 höher ist als die Grunddiäten nach dem bisherigen Diäten-Gesetz.

Die in dem bisherigen § 3 Abs. 2 des Diäten-Gesetzes 1968 enthaltene Regelung, wonach der Präsident die Rückzahlung von Beträgen erlassen kann, die einem verstorbenen Mitglied im voraus überwiesen worden waren, entfällt nunmehr. Hinsichtlich der Entschädigung ist sie nicht mehr notwendig angesichts der Regelung in § 14 Abs. 5, der Regelungen über die Hinterbliebenenversorgung in § 21 und der Regelung über das Sterbegeld in § 15; hinsichtlich der Aufwandsentschädigungen würde sie dem Grundsatz widersprechen, daß nur wirklich entstandener Aufwand im Rahmen der Aufwandsentschädigung ersetzt werden darf.

Zu § 16 — Anspruch auf Altersentschädigung

Die Altersentschädigung wird künftig unmittelbar aus der Staatskasse gezahlt, ohne daß die Mitglieder des Bundestages einen Beitrag zu zahlen haben. Diese Umstellung ist aus den im Allgemeinen Teil (A 3) dargestellten grundsätzlichen Erwägungen geschehen.

Der Eintritt der Anspruchsvoraussetzungen ist gegenüber dem bisherigen Recht in mehrfacher Hinsicht geändert worden:

> Die für den Erwerb der Mindestversorgung erforderliche Mindest-Mitgliedschaftszeit im Bundestag wurde von acht auf sechs Jahre herabgesetzt. Auf diese Weise können auch die Mitglieder des Bundestages, die innerhalb der ersten Hälfte einer Wahlperiode nachgerückt sind und die nächste Wahlperiode dem Bundestag voll angehört haben, deren Mitgliedschaft im Bundestag also mehr als nur ein verhältnismäßig kurzer Abschnitt in ihrem Berufsleben war, die Mindestversorgung erwerben, allerdings — wie bisher — erst mit Eintritt des 65. Lebensjahres.
>
> Die Vorverlegung der Lebensaltersvoraussetzung geschieht nicht mehr wie bisher in Sprüngen von fünf (65 — 60 — 55) Jahren, sondern nunmehr in Einjahressprüngen. Zugleich wurden bei der jeweiligen Mindest-Mitgliedschaftsdauer die bisherigen Sprünge von je vier (8 — 12 — 16) Jahren durch Jahressprünge ersetzt. Mit diesen beiden Neuerungen wird eine gerechtere Lösung im Einzelfall erreicht und es werden damit vor allem die durch die bisher relativ großen zeitlichen Sprünge entstehenden Grenz- und Härtefälle vermieden.

Zu § 17 — Versorgungsabfindung

Nach bisherigem Recht konnte sich ein Abgeordneter, der keinen Anspruch auf Altersversorgung erworben hatte, die von ihm eingezahlten Beiträge zur Versicherung auszahlen lassen und dafür Vorkehrungen für die Altersversorgung treffen, die er sonst bei Fortsetzung seiner beruflichen Tätigkeit getroffen hätte. Um diese Möglichkeit auch bei Einführung der neuen Form der Altersentschädigung zu erhalten und insbesondere im Hinblick darauf, daß die Mandatszeit für die Angehörigen des öffenlichen Dienstes nicht mehr als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts gilt, wurde die neue Form der Versorgungsabfindung eingeführt. Sie orientiert sich an dem Höchstbeitrag zur Rentenversicherung und berücksichtigt zugleich mit dem Aufschlag von 20 v. H. evtl. bestehende Zusatzversorgungen.

Die Wahlmöglichkeit in Absatz 2 wurde für diejenigen Mitglieder des Bundestages geschaffen, in deren berufliche Versorgung die in Absatz 1 enthaltene Regelung nicht paßt und für die eine Nachversicherung in der gesetzlichen Rentenversicherung oder eine Anrechnung der Mandatszeit als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts eine sinnvolle und organische Vervollständigung und Ergänzung ihrer bisherigen Versorgung darstellt.

Zu § 18 — Höhe der Altersentschädigung

Im Hinblick auf die neue Festsetzung der Alters- und Mitgliedschaftsdauer-Voraussetzungen für die Altersentschädigung nach § 16 mußte die Höhe der Altersentschädigung ebenfalls neu festgesetzt werden. Da der Erwerb eines Anspruchs auf Mindestversorgung nunmehr schon an sechs Mitgliedschaftsjahre geknüpft ist, und da die Höhe der Entschädigung ebenfalls neu auf einen Betrag von 8 000 DM monatlich festgesetzt wurde, beträgt die Mindestversorgung 19 v. H. der Entschädigung (anstelle der früheren 35 v. H.). Zum Erwerb eines Anspruchs auf die Höchstversorgung von 75 v. H. der Entschädigung sind 20 Mitgliedschaftsjahre erforderlich (anstelle der früheren 16 Mitgliedschaftsjahre).

Eine Beibehaltung der bisher maßgebenden kürzeren Mitgliedschaftszeit hätte dazu geführt, daß mit

größerer Wahrscheinlichkeit auch künftig ein Abgeordneter sowohl aus seinem Mandat als auch seinem Beruf je eine Höchstversorgung hätte erwerben können. Dies hätte jedoch im Hinblick auf den neuen Charakter und die neue Höhe der Entschädigung zu einer Doppelalimentation geführt, die nur durch wesentlich weitergehende Anrechnungsvorschriften, als sie jetzt in § 22 des Entwurfs enthalten sind, hätte vermieden werden können.

Aus § 16 in Verbindung mit § 18 ergibt sich jetzt folgende Staffelung der Altersentschädigung:

Dauer der Mitgliedschaft	Vom-Hundertsatz	Altersentschädigung DM	Beginn der Zahlung mit
6 Jahre	19	1 520	65 Jahren
7 Jahre	23	1 840	64 Jahren
8 Jahre	27	2 160	63 Jahren
9 Jahre	31	2 480	62 Jahren
10 Jahre	35	2 800	61 Jahren
11 Jahre	39	3 120	60 Jahren
12 Jahre	43	3 440	59 Jahren
13 Jahre	47	3 760	58 Jahren
14 Jahre	51	4 080	57 Jahren
15 Jahre	55	4 400	56 Jahren
16 Jahre	59	4 720	55 Jahren
17 Jahre	63	5 040	55 Jahren
18 Jahre	67	5 360	55 Jahren
19 Jahre	71	5 680	55 Jahren
20 Jahre	75	6 000	55 Jahren

Die Regelung des Absatzes 2 entspricht der bisherigen Regelung in § 7 Abs. 2 des Diäten-Gesetzes 1968.

Die Regelung des Absatzes 3 ist zur Vermeidung einer Doppelalimentation erforderlich; sie war ebenfalls bereits in § 7 Abs. 3 des Diäten-Gesetzes 1968 enthalten.

Der neugefaßte Absatz 4 folgt dem auch im öffentlichen Dienstrecht durchgehend praktizierten Grundsatz, daß einem ohne Anspruch auf Versorgung Ausscheidenden in jedem Falle — ohne Rücksicht auf den Grund des Ausscheidens — mindestens die Ansprüche aus der gesetzlichen Rentenversicherung zugestanden werden. Es besteht kein Grund, für die Mitglieder des Bundestages hiervon abzuweichen.

Zu § 19 — Berücksichtigung von Landtagszeiten

§ 19 entspricht dem bisherigen § 7 a des Diäten-Gesetzes 1968 und ist diesem gegenüber nur insoweit abgeändert worden, als sich die zeitlichen Voraussetzungen für den Erwerb eines Anspruchs auf Altersentschädigung geändert haben (s. §§ 16 und 18).

§ 19 soll denjenigen Parlamentariern, die die zeitlichen Voraussetzungen für einen Anspruch auf Altersentschädigung nach diesem Gesetz (noch) nicht erfüllen, die aber außer ihren (für die Entstehung eines Anspruchs noch nicht ausreichenden) Jahren der Mitgliedschaft im Bundestag Mitglieder im Parlament eines Bundeslandes waren, den Erwerb eines Anspruchs nach diesem Gesetz dadurch ermöglichen, daß ihren Mitgliedschaftsjahren im Bundestag die Mitgliedschaftsjahre im Parlament eines Bundeslandes auf Antrag hinzugerechnet werden. Durch diese Hinzurechnung kann der Anspruch auf Altersentschädigung nach diesem Gesetz aber nur dem Grunde nach entstehen; die Hinzurechnung hat keinen Einfluß auf die Höhe des Anspruchs. Diese richtet sich, wie aus Absatz 2 hervorgeht, allein nach den Mitgliedschaftsjahren im Bundestag.

In § 19 kommt der Grundgedanke zum Ausdruck, daß die Parlamentszeit in Land und in Bund versorgungsrechtlich als eine Einheit angesehen wird. Dieser Grundgedanke findet daher konsequenterweise in den strikten Anrechnungsvorschriften Anwendung, die das Verhältnis von Bezügen aus Parlamentsmitgliedschaften zueinander regeln (§ 22 Abs. 5 und 6).

Zu § 20 — Gesundheitsbeschädigung

§ 20 regelt anstelle der bisherigen Unfallversicherung nach § 11 des Diäten-Gesetzes 1968 die Unfallversorgung.

Der infolge Unfalls ausscheidende Abgeordnete erhält eine um 20 v. H. höhere Altersentschädigung. Der Unfallhinterbliebenenversorgung liegt ebenfalls eine um 20 v. H. höhere Altersentschädigung zugrunde. Die erhöhten Sätze entsprechen der Unfallversorgung nach § 140 des Bundesbeamtengesetzes.

Die Mitgliedschaft im Bundestag wird aufgrund ihrer Eigenart bei der Versorgung als besonderer Abschnitt gegenüber anderen Berufsabschnitten behandelt. Im Hinblick darauf kann für eine Gesundheitsbeschädigung, die nicht während der Mitgliedschaft im Bundestag eintritt, keine Altersentschädigung infolge Gesundheitsbeschädigung gewährt werden.

Zu § 21 — Hinterbliebenenversorgung

Die Änderungen im Vergleich zum Diäten-Gesetz 1968 ergeben sich aus der neuen Bezeichnung „Altersentschädigung" anstelle von „Ruhegeld". In Absatz 4 werden die für das Waisengeld anspruchsberechtigten Kinder aufgeführt.

Zu § 22 — Zusammentreffen von Bezügen aus öffentlichen Kassen

Zu den Absätzen 1 bis 4 siehe Allgemeiner Teil Abschnitt B 4

Die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für diese Regelung ergibt sich aus Artikel 48 Abs. 3 GG. Der Bundesgesetzgeber kann danach die Anrechnung der Entschädigung oder Altersversorgung nach

diesem Gesetz auf andere Bezüge aus einem Dienstverhältnis des Bundes, der Länder und Gemeinden umfassend regeln. Die Regelung der Bezüge von Landesministern und von Landesparlamentariern gehört dagegen materiell zum Landesverfassungsrecht. Diese Amtsbezüge können daher nicht vom Bundesgesetzgeber gekürzt werden. Eine Anrechnung kann insoweit jedoch durch Bundesgesetz in der Weise erfolgen, daß die Versorgungsbezüge nach diesem Gesetz neben den Bezügen als Landesminister oder Landesparlamentarier zu einem bestimmten Vom-Hundert-Satz ruhen. Ein Ruhen oder eine Kürzung der Entschädigung ist in keinem Fall möglich, da nach den im Diäten-Urteil aufgestellten Grundsätzen die Entschädigung für alle Abgeordneten gleich hoch sein muß.

Absatz 1 regelt das Zusammentreffen der Entschädigung mit anderen akiven Bezügen. Mit Rücksicht auf den formalisierten Gleichheitssatz muß hier die Entschädigung in voller Höhe erhalten bleiben und kann nur das teilweise Ruhen der anderen Bezüge vorgesehen werden. Die Regelung des Absatzes 1 betrifft besonders die Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre sowie die Professoren an einer Hochschule während der in § 46 Abs. 3 genannten Übergangszeit. Die vorgesehene Kürzung trägt dem Umstand Rechnung, daß die Entschädigung als Abgeordneter bereits bei der Festsetzung der Bezüge der Mitglieder der Bundesregierung und der Parlamentarischen Staatssekretäre berücksichtigt ist. Landesminister werden von Absatz 1 nicht betroffen, da ihr Amt mit dem Bundestagsmandat nicht für vereinbar gehalten wird (vgl. Artikel 19 Abs. 3 der Verfassung von Niedersachsen, Artikel 64 Abs. 4 der Verfassung von Nordrhein-Westfalen, § 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates).

Absatz 2 regelt das Zusammentreffen von Entschädigung mit unabhängig von der Annahme des Mandats erworbenen Versorgungsbezügen aus einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis. Diese im Vergleich zur entsprechenden beamtenrechtlichen Vorschrift des § 158 Abs. 2 Nr. 2 BBG oder der Vorschrift des § 20 Abs. 1 BMinG günstigere Regelung ist besonders mit Rücksicht auf den Grundsatz der Chancengleichheit der Mandatsbewerber berechtigt und geboten, da Mandatsbewerber mit außerhalb des öffentlichen Dienstes erworbenen Versorgungsbezügen diese voll neben der Entschädigung behalten können. Eine stärkere Kürzung von Versorgungsbezügen aus einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis würde daher den Grundsatz der Chancengleichheit zu Ungunsten der Bewerber aus dem öffentlichen Dienst beeinträchtigen.

Absatz 3 regelt das Zusammentreffen der Abgeordnetenversorgung mit Bezügen aus einer Verwendung im öffentlichen Dienst oder einem öffentlich-rechtlichen Amts- oder Dienstverhältnis. Dieser Konstellation entspricht für das Beamtenrecht § 158 Abs. 2 BBG und für Mitglieder der Bundesregierung § 20 Abs. 2 Satz 1 BMinG. Der Entwurf berücksichtigt hier wiederum, daß Einkünfte aus einer Wiederbeschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes nicht auf die Abgeordnetenversorgung angerechnet werden können. Der Grundsatz der Chancengleichheit der Mandatsbewerber und der Gleichbehandlung der Abgeordneten rechtfertigt und gebietet daher die hier vorgeschlagene im Vergleich zum Beamtenrecht günstigere Regelung. Die Regelung des Absatzes 3 wirkt sich besonders beim Zusammentreffen von Abgeordnetenversorgung mit relativ niedrigen Bezügen aus einer Wiederverwendung nicht so streng aus, wie dies bei einer entsprechenden Anwendung des § 158 Abs. 2 Nr. 1 BBG der Fall wäre. Beim Zusammentreffen der Abgeordnetenversorgung mit relativ hohen Bezügen aus der Wiederverwendung greift sie dagegen erheblich stärker.

Absatz 4 regelt das Zusammentreffen von Abgeordnetenversorgung mit anderen Versorgungsbezügen aus öffentlichen Kassen. Auch hier ist berücksichtigt, daß außerhalb des öffentlichen Dienstes erworbene Versorgungsbezüge nicht der Anrechnung unterliegen. Es ist ferner in Rechnung gestellt, daß der Entwurf den Grundsatz der Trennung der Lebensabschnitte von Amt und Mandat verwirklicht und daher die Mandatszeit nicht als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts gilt (§ 9 Abs. 3). Die im Vergleich zu § 160 BBG oder § 20 Abs. 1 und 2 Satz 2 BMinG günstigere Regelung des Absatzes 4 ist von daher gerechtfertigt und geboten. Sie greift besonders beim Zusammentreffen der Abgeordnetenversorgung mit relativ niedrigen anderen Versorgungsbezügen nicht so stark wie die vergleichbare Vorschrift des § 160 BBG.

Die Anrechnungsregelungen der Absätze 1 bis 4 gehen von der in § 13 festgesetzten Höhe der Entschädigung aus. Sie würden bei einer wesentlich niedrigeren Entschädigung zu erheblich anderen Auswirkungen führen.

Absätze 5 und 6 regeln das Zusammentreffen von Versorgungsbezügen aus einem Bundestagsmandat mit der Entschädigung oder Versorgung aus einem Landtagsmandat. Die im Vergleich zu den Absätzen 2 bis 4 strengeren Anrechnungsbestimmungen erklären sich daraus, daß der Entwurf die Mitgliedschaft im Bundestag und Landesparlament als einen einheitlichen Lebensabschnitt betrachtet, wie dies auch in § 19 zum Ausdruck kommt.

Das Zusammentreffen der Entschädigung nach diesem Gesetz mit der Entschädigung oder Versorgung aus einem Landtagsmandat kann in diesem Gesetz nicht geregelt werden. Da die Entschädigung nach diesem Gesetz aufgrund des formalisierten Gleichheitssatzes nicht gekürzt werden darf, die Bezüge aus dem Landtagsmandat sich aber der Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes entziehen, kann die Regelung dieser Konstellation nur im Zusammenwirken von Bund und Ländern erfolgen.

Absatz 7 bestimmt, daß „Sonderzuwendungen" bei der Anrechnung nicht berücksichtigt werden, da die Entschädigung nach diesem Gesetz nur zwölf mal gezahlt wird.

Zu § 23 — Anwendung beamtenrechtlicher Vorschriften

Die Vorschrift entspricht dem letzten Satz des § 10 des Diäten-Gesetzes 1968. Mit der sinngemäßen An-

wendung beamtenversorgungsrechtlicher Regelungen soll eine Ausweitung des Gesetzestextes vermieden werden. Vorwiegend handelt es sich um folgende Paragraphen des Bundesbeamtengesetzes:

§ 122 BBG — Sterbegeld
§ 123 BBG — Witwengeld
§ 124a BBG — Witwenabfindung
§ 125 BBG — Unterhaltsbeitrag an schuldlos geschiedene Ehefrau
§ 126 BBG — Waisengeld
§ 128 BBG — Höchstgrenze der Hinterbliebenenversorgung
§ 129 BBG — Kürzung des Witwengeldes
§ 132 BBG — Anspruch des Witwers
§ 133 BBG — Bezüge bei Verschollenheit
§ 164 BBG — Erlöschen des Anspruchs auf Hinterbliebenenversorgung
§ 165 BBG — Anzeigepflicht

Zu § 24 — Erstattung von Heilbehandlungskosten, Unterstützungen

Zur Vollalimentierung aus der Staatskasse gehört auch die Krankenvorsorge (Absatz 1). Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, daß durch die Neuregelung der Rechtsstellung der in den Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes ca. 40 v. H. der Mitglieder des Bundestages ihren Beihilfeanspruch aus dem bisherigen Dienstverhältnis verlieren.

Der Ersatz der Hälfte der entstehenden Heilbehandlungskosten bewirkt, daß weitere 50 v. H. durch den Abgeordneten selbst oder über eine Versicherung aufgebracht werden müssen. Der Bemessungssatz von 50 v. H. entspricht dem Anteil, den ein Arbeitnehmer als Arbeitgeberanteil zur Krankenversicherung erhält.

Wie im öffentlichen Dienstrecht sind auch die Versorgungsempfänger in die Erstattungsregelung einbezogen worden. Bei einer Konkurrenz zwischen Beihilfe nach beamtenrechtlichen Vorschriften und Kostenersatz nach diesem Gesetz finden die Beihilfevorschriften für den öffentlichen Dienst in der Weise Anwendung, daß die Stelle zahlt, die die letzten Versorgungsbezüge festgesetzt hat.

Der bisherige § 12 des Diäten-Gesetzes 1968 ist unverändert als Absatz 2 übernommen worden. Aufgrund dieser Regelung können in besonderen Härtefällen im Einzelfall einmalige Unterstützungen in Ergänzung zu den Leistungen nach diesem Gesetz gewährt werden.

4. Abschnitt — Aufwandsentschädigungen

Zu § 25 — Amtsausstattung

Zu Absatz 1

Mit der Amtsaustattung wird der überwiegende Teil des Mandatsaufwands, unbeschadet der Spezialregelungen über Reisekosten in diesem Gesetz, abgegolten. Sie wird in Form von Geldleistungen und Sachleistungen gewährt. Die Amtsausstattung ist eine Entschädigung für den Mandatsaufwand und unterliegt als solche nicht der Besteuerung.

Zu Absatz 2 Nr. 1

Mit der Kostenpauschale werden folgende Aufwendungen abgegolten:

Unterhaltung eines eingerichteten Büros im Wahlkreis	
— Miete, Heizung, Beleuchtung, Reinigung	450 DM
— Porti	150 DM
Telefonkosten im Wahlkreis	250 DM
Büromaterial in Bonn und im Wahlkreis	100 DM
Fachliteratur, Zeitungen, Zeitschriften	150 DM
Sonstige Kosten	
— Besuch von Veranstaltungen, Einladungen, Glückwünsche, Zeitungsanzeigen, Repräsentationsausgaben	350 DM
	1 450 DM

Zu Absatz 2 Nr. 2

Der Berechnung der Tagegeldpauschale liegen folgende Kosten zugrunde:

Unterhaltung einer Zweit-Wohnung in Bonn	600 DM
Verpflegung bei Abwesenheit vom Wohnsitz infolge des Mandats an 280 Tagen je 30 DM =	700 DM
Übernachtungen bei Mandatsreisen, die nicht als Dienstreisen abgerechnet werden = monatlich	200 DM
	1 500 DM

Zu Absatz 2 Nr. 3

Die Reisekostenpauschale ist wie folgt berechnet worden:

a) Fahrten im eigenen PKW 30 000 km jährlich á 0,54 DM = monatlich	1 350 DM
b) Mietwagen- bzw. Fahrerkosten	200 DM
	1 550 DM
oder	
a) Fahrten im eigenen PKW 18 000 km jährlich á 0,665 DM = monatlich	1 000 DM
b) Mietwagen- bzw. Fahrerkosten = monatlich	550 DM
	1 550 DM

Der bisherige § 18, der eine Zweckbestimmung der Reisekostenpauschale enthielt, entfällt aufgrund der Neuformulierung in Absatz 2.

Zu Absatz 3

Der bisherige Höchstbetrag für den Ersatz von Aufwendungen für Mitarbeiter ist von 2 575 DM um

die Hälfte (1 290 DM) auf 3 865 DM angehoben worden, damit sowohl in Bonn als auch im Wahlkreis ein Mitarbeiter beschäftigt werden kann. Daneben trägt der Bund auch die Sozialleistungen, die im einzelnen im Haushaltsplan aufgeführt sind.

Zu Absatz 4

Die Abwicklungspauschale soll die Kosten decken, die anläßlich eines Umzuges, anläßlich noch zu erledigender Korrespondenz aus dem Mandat und anläßlich der Erfüllung anderer Folgeverpflichtungen entstehen. Der Bemessung der Abwicklungspauschale ist ein Zeitraum von drei Monaten nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag zugrundegelegt worden.

Zu Absatz 5

Absatz 5 ist die Rechtsgrundlage für die als Aufwandsentschädigung zu gewährenden Sachleistungen. Im übrigen sind die Sachleistungen im einzelnen aufgeführt.

Zu Absatz 6

Die Mitglieder des Präsidiums erhalten Amtsaufwandsentschädigungen. Ihre Höhe entspricht der dem Bundeskanzler bzw. den Bundesministern gewährten Dienstaufwandsentschädigungen (vgl. § 11 Abs. 1 des Bundesministergesetzes).

Zu Absatz 7

Die Mitglieder des Präsidiums des Bundestages erhalten wie Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre keine Reisekostenpauschale, weil sie einen Dienstwagen zur ausschließlichen Verfügung haben.

Zu Absatz 8

Es wird davon ausgegangen, daß den Mitgliedern der Bundesregierung und den Parlamentarischen Staatssekretären für die Unterhaltung und die Beschäftigung eines Mitarbeiters im Wahlkreis die gleichen Kosten wie allen anderen Abgeordneten entstehen. Da die Reisekostenpauschale zur Abgeltung der Kosten für Fahrten in Ausübung des Mandats gezahlt wird und den Ministern und Parlamentarischen Staatssekretären ein Dienstwagen zur Verfügung steht, entfällt ein Kostenersatz.

Mitglieder der Bundesregierung und Parlamentarische Staatssekretäre haben Anspruch auf Umzugskostenvergütung aus ihrem Amt. Da die sonstigen mit der Abwicklungspauschale verbundenen Aufwendungen ebenfalls nicht entstehen, wird an diesen Personenkreis die Abwicklungspauschale ebenfalls nicht gezahlt.

Zu § 26 — Wegfall des Anspruchs auf Aufwandsentschädigungen

§ 26 entspricht dem bisherigen § 14 des Diäten-Gesetzes 1968. Durch die Neuformulierung des § 25 ist eine Änderung des Wortlauts erforderlich geworden.

Zu § 27 — Kürzung der Tagegeldpauschale

§ 27 entspricht dem bisherigen § 15 des Diäten-Gesetzes 1968. Es werden die Möglichkeiten des Nachweises der Anwesenheit erschöpfend aufgezählt. In allen anderen Fällen wird unwiderlegbar vermutet, daß das Mitglied des Bundestages nicht anwesend war. Durch dieses strikt-formelle Verfahren wird vermieden, daß der Präsident ggf. eine Beweiswürdigung gegenüber einem Mitglied des Bundestages vornehmen muß, das seine Anwesenheit auf andere Weise nachweisen möchte.

Zu § 28 — Bezug anderer Tage- und Sitzungsgelder

Die Ergänzung des bisherigen § 16 des Diäten-Gesetzes 1968 um den letzten Satz ist erforderlich geworden, weil nach dem Diäten-Urteil nur der tatsächliche Mandatsaufwand ersetzt werden darf. Bei Auslandsdienstreisen, die auf Sitzungstage fallen, werden neben der Tagegeldpauschale Tage- und Übernachtungsgelder für den gleichen Aufwand gezahlt, so daß die Tagegeldpauschale zu kürzen ist.

Zu § 29 — Freifahrtberechtigung und Erstattung von Fahrtkosten

Diese Vorschrift entspricht § 17 Abs. 1 Satz 1 und 2 sowie Abs. 2 des Diätengesetzes 1968. Die Regelung des § 17 Abs. 1 Satz 3 bis 5 findet sich in § 41, der Beginn und Ende der Ansprüche in § 41 nach diesem Gesetz regelt. § 17 Abs. 3 des Diätengesetzes 1968 ist dagegen entfallen, da die Benutzung von Dienstkraftfahrzeugen zur Amtsausstattung nach § 25 Abs. 5 zählt. Die Benutzung der Dienstkraftfahrzeuge kann aufgrund der allgemeinen Ermächtigung des § 44 durch Ausführungsbestimmungen des Ältestenrates geregelt werden.

Zu § 30 — Dienstreisen

§ 30 entspricht § 19 des Diäten-Gesetzes 1968. Er gilt für sämtliche Dienstreisen von Mitgliedern des Bundestages. Dienstreisen im Sinne dieser Bestimmung sind solche Reisen, die ausschließlich im Interesse des Deutschen Bundestages liegen. Die Feststellung hierüber und damit auch die Entscheidung über Notwendigkeit und Zweckmäßigkeit einer Reise trifft gegenüber dem Mitglied des Bundestages der Präsident.

5. Abschnitt — Übergangs- und Schlußvorschriften

Zu § 31 — Bericht über Angemessenheit der Entschädigung

In regelmäßigen Abständen ist zu prüfen, ob die Entschädigung noch angemessen ist. Dabei werden verschiedene Kriterien untersucht werden müssen, wie sie besonders im Abschnitt A 2 (Höhe der Entschädigung) dargestellt worden sind. Eine solche

Untersuchung sollte längstens im Abstand von zwei Jahren durchgeführt werden, um vom Arbeitsrhythmus des Parlaments her zu Beginn und in der Mitte der Wahlperiode eine Anpasung der Entschädigung an die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen.

Der Präsident hat vor Abgabe seines Berichts das Benehmen mit dem Ältestenrat herzustellen, um eine möglichst breite Grundlage für seine Vorschläge zu erreichen.

Zu § 32 — Fortsetzung der Todesfallversicherung

Mit der Einführung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung durch das Diätengesetz 1968 hatte sich die im Jahre 1963 abgeschlossene Todesfallversicherung mit einer Versicherungssumme von 50 000 DM erübrigt. Für die bei Inkrafttreten des Diätengesetzes 1968 auf den Todesfall versicherten Abgeordneten mußte aus Rechtsgründen eine Übergangsregelung geschaffen werden. Die Übergangsregelung sah vor, daß

1. die Todesfallversicherung auf Bundeskosten wie bisher fortgesetzt werden konnte und die Versorgungsleistungen um die Beiträge des Bundes seit 1. Januar 1968 gekürzt wurden,
2. die Versicherung auf eigene Kosten fortgesetzt werden konnte,
3. die Versicherung beitragsfrei weiterlaufen konnte,
4. die Versicherung gegen Erstattung des auf eigenen Beiträgen beruhenden Rückkaufswertes aufgelöst werden konnte.

Die Entscheidung zwischen diesen vier Möglichkeiten war innerhalb von drei Monaten nach dem Inkrafttreten des Diätengesetzes 1968 zu treffen.

Diese dem Inhalt des § 20 Abs. 1 des Diätengesetz 1968 entsprechende Vorschrift muß weiter erhalten bleiben, damit bei Fortsetzung der Todesfallversicherung auf Bundeskosten die Versorgungsleistungen um die vom Bund gezahlten Beiträge gekürzt werden können. Der vom Abgeordneten während seiner Mitgliedschaft gezahlte Eigenanteil von 60 DM im Monat bleibt dabei unberücksichtigt.

Zu § 33 — Umwandlung oder Auflösung der Todesfallversicherung

Mit dem Ersten Diätenänderungsgesetz vom 22. Juni 1972 (BGBl. I S. 993) ist den Mitgliedern und ehemaligen Mitgliedern, die sich für die Fortsetzung der Todesfallversicherung auf Bundeskosten entschieden hatten, ohne Einhaltung einer Frist erneut die Möglichkeit eingeräumt worden, die Todesfallversicherung in eine Einzelversicherung auf eigene Kosten oder eine beitragsfreie Versicherung umzuwandeln. Die Versorgungsleistungen werden in diesem Falle um die vom 1. Januar 1968 bis zur Umwandlung oder bis zum Eintritt des Versorgungsfalles vom Bund gezahlten Beiträge gekürzt. Außerdem kann die Versicherung jederzeit gegen Erstattung des auf eigenen Beiträgen beruhenden Rückkaufswertes aufgelöst werden. Damit diese Möglichkeit auch für die Zukunft erhalten bleibt, ist eine Übergangsregelung erforderlich.

Zu § 34 — Versorgung vor 1968 ausgeschiedener Mitglieder

In den Versicherungsvertrag über die Leistungen aus der Alters- und Hinterbliebenenversorgung sind aus versicherungstechnischen Gründen nur die dem Bundestag angehörenden und künftige Mitglieder einbezogen worden. Durch die Übergangsregelung des § 22 des Diätengesetz 1968 wurde den ehemaligen Mitgliedern, die vor Inkrafttreten des Gesetzes aus dem Bundestag ausgeschieden waren, die Möglichkeit gegeben, Versorgungsleistungen nach dem Diätengesetz 1968 zu beantragen. Die Versorgungsbezüge sind direkt aus dem Bundeshaushalt geleistet worden. Um die bestehenden Anwartschaften, bei denen die Altersvoraussetzungen für einen Versorgungsanspruch noch nicht erfüllt sind, zu erhalten, ist auch weiterhin eine solche Übergangsregelung erforderlich.

Zu § 35 — Weiterzahlung des Übergangsgeldes

Diese Vorschrift stellt sicher, daß der bisherige Anspruch auf Übergangsgeld (bisher: Aufwendungsentschädigung nach § 2 des Diätengesetzes 1968) den ehemaligen Mitgliedern erhalten bleibt. Erfaßt wird folgender Personenkreis:

— Abgeordnete, die vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes ausgeschieden sind und bereits Übergangsgeld nach dem Diätengesetz 1968 erhalten (oder sich das Übergangsgeld in einer Summe haben auszahlen lassen),

— Abgeordnete, die mit dem Ende der 7. Wahlperiode ausscheiden,

— Hinterbliebene, an die das Übergangsgeld nach § 2 Abs. 3 des Diätengesetzes 1968 weitergezahlt wird.

Weil das Übergangsgeld nach altem Recht gewährt wird, ist es steuerfrei. Auch Bezüge aus öffentlichen Kassen sind nicht anzurechnen, weil das Übergangsgeld auf der Grundlage der bisherigen steuerfreien Aufwandsentschädigung gezahlt wird.

Zu § 36 — Anrechnung von Zeiten für das Übergangsgeld

Diese Vorschrift gilt für Abgeordnete, die nach Inkrafttreten der Neuregelung ausscheiden und dem Bundestag bereits vor der 8. Wahlperiode angehört haben. Ihnen wird das Übergangsgeld ausschließlich nach neuem Recht gezahlt. Die vor Inkrafttreten dieses Gesetzes liegenden Zeiten der Mitgliedschaft im Bundestag sind deshalb anzurechnen.

Zu § 37 — Gekürzte Versorgungsabfindung

Diese Übergangsregelung ist geschaffen worden für das Mitglied des Bundestages, das bereits vor Inkrafttreten des neuen Gesetzes dem Bundestag an-

gehört hat und nach dem Inkrafttreten ohne Versorgungsanspruch ausscheidet. Dieser Abgeordnete erhält, sofern er sich nicht nachversichern oder die Zeit auf die ruhegehaltfähige Dienstzeit anrechnen läßt, eine Versorgungsabfindung nach § 17 Abs. 1 dieses Gesetzes. Weil er jedoch für die Zeit der Geltungsdauer des Diäten-Gesetzes 1968 einen Anspruch auf Erstattung der von ihm gezahlten Beiträge zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung hat, wird für diese Zeit die Versorgungsabfindung nur zur Hälfte gezahlt.

Zu § 38 — Anrechnung früherer Versorgungsbezüge

Durch diese Vorschrift wird ausgeschlossen, daß Versorgungsbezüge nach altem Recht in die Anrechnung nach § 22 Abs. 3 und 4 einbezogen werden. Diese Regelung betrifft Abgeordnete, die bis zum oder mit dem Ende der 7. Wahlperiode ausgeschieden sind oder ausscheiden. Neben Einkommen oder Versorgungsbezügen aus der Verwendung im öffentlichen Dienst verbleibt diesen ehemaligen Abgeordneten die Versorgung aus dem Mandat nach altem Recht in voller Höhe. Im übrigen wird auf die Begründung zu § 22 verwiesen.

Absatz 2 gilt für ehemalige Abgeordnete, die neben einer Entschädigung aus der Mitgliedschaft in einem Landtag Versorgungsbezüge nach dem Diätengesetz 1968 erhalten. Aus dieser Versorgung wird nur der Teil in die Anrechnung einbezogen, der aus öffentlichen Kassen finanziert worden ist. Der auf eigenen Beiträgen beruhende Anteil bleibt anrechnungsfrei.

Zu § 39 — Versorgung für Zeiten vor Inkrafttreten dieses Gesetzes

Absatz 1 bestimmt, daß sich die Versorgung von vor Inkrafttreten dieses Gesetzes ausgeschiedenen Abgeordneten voll nach den Vorschriften des Diäten-Gesetzes 1968 richtet.

Absatz 2 sieht vor, daß wiedergewählte Abgeordnete in die neue Altersversorgung übergeleitet werden. Für sie tritt an die Stelle der aufgrund des Versicherungsvertrages und des Diäten-Gesetzes 1968 erworbenen Anwartschaften die Versorgung nach diesem Gesetz. Dabei werden Zeiten der Mitgliedschaft im Bundestag vor Inkrafttreten dieses Gesetzes bei der Begründung und der Höhe des neuen Anspruchs voll berücksichtigt. Der neue Versorgungsanspruch ist brutto wie netto höher als die vergleichbare Altersversorgung nach bisherigem Recht. Nur bei einem Zusammentreffen der Versorgung nach diesem Gesetz mit ausgesprochen hohen Versorgungsbezügen aus anderen öffentlichen Kassen ergeben sich aufgrund der Steuerprogression und der Anrechnung nach § 22 Abs. 4 gewisse finanzielle Einbußen im Vergleich zum bisherigen Recht.

Zu § 40 — Abgeordnete des Landes Berlin

Diese Vorschrift regelt den Erwerb und Verlust der Mitgliedschaft im Bundestag durch Abgeordnete des Landes Berlin. Diese Vorschrift entspricht dem bisherigen § 53 des Bundeswahlgesetzes.

Zu § 41 — Zahlungsvorschriften

§ 41 enthält im wesentlichen keine Neuregelung, sondern faßt folgende Vorschriften des Diätengesetzes 1968 zusammen: § 2 Abs. 2, § 17 Abs. 1 Sätze 3 bis 5 und § 23.

Absatz 1 bestimmt den Beginn der Leistungen auf Entschädigung, Aufwandsentschädigung und freie Benutzung der Verkehrsmittel für den gewählten Bewerber, der seine Wahl angenommen hat, auch wenn die Wahlperiode des vorhergehenden Bundestages noch nicht abgelaufen ist.

Absatz 2 regelt das Ende der Ansprüche auf Leistungen nach diesem Gesetz bei Beendigung des Mandats. Die Entschädigung und die Pauschalen werden bis zum Ende des Monats gezahlt, in dem das Mandat endet. Das Recht auf freie Benutzung der Verkehrsmittel (§ 29) bleibt für zwei Wochen nach Ablauf der Wahlperiode erhalten, damit Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem (bisherigen) Mandat noch abgewickelt werden können. Dies gilt auch für die Abgeordneten, die während der sogenannten parlamentslosen Zeit bestimmte Rechte des Bundestages wahrnehmen. Erfaßt werden hiervon der Präsident, seine Stellvertreter, die Mitglieder des Ständigen Auschusses und der Ausschüsse für Auswärtiges sowie für Verteidigung.

Absatz 3 regelt die Ansprüche der Abgeordneten bei Auflösung des Bundestages. Die Zahlung der Entschädigung und der Pauschalen und die freie Benutzung der Verkehrsmittel endet zwei Wochen nach der Neuwahl.

Absatz 4 ist eine notwendige Ergänzung für den Aufwendungsersatz für Mitarbeiter nach § 25 Abs. 3. Damit werden die im Vertrag zwischen dem Abgeordneten und dem Mitarbeiter vorgesehenen Kündigungsfristen bis zu fünf Monaten nach dem Monat des Ausscheidens berücksichtigt. Endet das Arbeitsverhältnis früher, wird auch kein Aufwendungsersatz mehr gezahlt

Absatz 5 regelt den Zahlungsmodus. Die Entschädigung und die Pauschalen werden monatlich im voraus gezahlt. Ist nur für einen Teil eines Monats zu zahlen, wird je Kalendertag ein Dreißigstel gezahlt und dieser Betrag auf volle DM aufgerundet.

Zu § 42 — Aufrundung

Diese Vorschrift vereinfacht die Abrechnung. Sie entspricht § 24 des Diätengesetzes 1968.

Weil die Entschädigung nunmehr mit einem festen Betrag angesetzt wird, bezieht sich die Aufrundungsvorschrift nur noch auf die Versorgungsleistungen.

Zu § 43 — Verzicht, Übertragbarkeit

Die Vorschrift entspricht § 25 des Diätengesetzes 1968. Wie bisher sind auch künftig die Entschädigung und andere Ansprüche nach diesem Gesetz

nicht übertragbar und damit gemäß § 851 Abs. 1 der Zivilprozeßordnung auch nicht pfändbar. Die Vorschrift dient der durch Artikel 48 Abs. 2 GG gebotenen Sicherung der Unabhängigkeit des Abgeordneten.

Zu § 44 — Ausführungsbestimmungen

Mit dieser Vorschrift wird dem Ältestenrat das Recht übertragen, Ausführungsbestimmungen zu diesem Gesetz zu erlassen. Solche Ausführungsbestimmungen kommen insbesondere in Betracht zu § 24 Abs. 1 (Erstattung der Heilbehandlungskosten), zu § 25 Abs. 3 (Mitarbeiterrichtlinien), zu § 25 Abs. 5 (Benutzung der Dienstfahrzeuge, der Fernmeldeanlagen und dgl.) und zu § 30 (Reiserichtlinien).

Zu § 45 — Berlin-Klausel

Diese Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel; siehe auch Artikel VIII.

Zu § 46 — Inkrafttreten

Das Gesetz tritt mit wenigen Aussnahmen mit dem ersten Zusammentritt des achten Bundestages in Kraft. Dies wird frühestens der 14. Dezember 1976 sein, weil die Wahlperiode des siebten Bundestages mit dem 13. Dezember 1976 endet.

Absatz 1 regelt das generelle Inkrafttreten mit dem ersten Zusammentritt des achten Bundestages. Gleichzeitig werden das Diätengesetz 1968 und das Rechtsstellungsgesetz außer Kraft gesetzt. Von diesem Zeitpunkt an erhalten alle Abgeordneten die Leistungen nach diesem Gesetz. Gleichzeitig gilt z. B. aber auch der bisherige Ruhestand bei den Beamten, die bisher dem Bundestag bereits angehört haben, als beendet.

Absatz 2 regelt das vorzeitige Inkrafttreten einiger Vorschriften für gewählte Bewerber, die nicht dem siebten Bundestag angehören. Danach ruhen die Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis eines Beamten (Richters, Soldaten und Angestellten des öffentlichen Dienstes) bereits mit der Annahme der Wahl. Von diesem Zeitpunkt an werden auch bereits die Leistungen (Entschädigung, Aufwandsentschädigung, freie Benutzung der Verkehrsmittel) gewährt.

Absatz 3 regelt eine Ausnahme für die beamteten Professoren an Hochschulen, die erstmals in die Inkompatibilitätsregelung aufgenommen wurden. Für sie gelten die beamtenrechtlichen Regelungen, so insbesondere das Ruhen der Rechte und Pflichten aus dem Dienstverhältnis, erst mit Beginn der Wahlperiode des neunten Bundestages. Eine solche Übergangsregelung ist für diesen Personenkreis notwendig, weil sonst insbesondere die weitere Betreuung der Doktoranden und Habilitanden gefährdet gewesen wäre, die eng mit der Person des Professors verknüpft ist.

Zu Artikel II — Einkommensteuergesetz

Zu Nummer 1 Buchstabe a: § 22 Ziff. 2 a

Nach der neuen Ziffer 2 a des § 22 unterliegen die aufgrund des Abgeordnetengesetzes gezahlten Entschädigungen, Amtszulagen, Übergangsgelder, Sterbegelder, Versorgungsabfindungen und Versorgungsbezüge der Besteuerung. Das gleiche gilt für die vergleichbaren Bezüge, die aufgrund der entsprechenden Gesetze der Länder gezahlt werden. Auf die in einer Summe gezahlten Übergangsgelder und Versorgungsabfindungen findet § 34 Abs. 3 EStG Anwendung, der zu einer Milderung der Einkommensteuer-Progression durch eine Verteilung dieser Einnahmen auf maximal drei Jahre führt.

§ 22 Ziff. 2 a Satz 2 bestimmt, daß dann, wenn der durch das Mandat veranlaßte Aufwand durch eine pauschalierte Aufwandsentschädigung abgegolten wird, ein Abzug jeglicher mandatsbedingter Aufwendungen als Werbungskosten unzulässig ist. Da die Mitglieder des Bundestages nach § 25 des Abgeordnetengesetzes zur Abgeltung ihrer durch das Mandat veranlaßten Aufwendungen eine Amtsausstattung als Aufwandsentschädigung erhalten, kommt für sie ein Abzug von mandatsbedingten Aufwendungen als Werbungskosten nicht in Betracht, sieht man von dem seltenen Fall des § 26 des Abgeordnetengesetzes ab. Durch das Mandat veranlaßte Aufwendungen sind demnach allenfalls dann als Werbungskosten abziehbar, wenn und soweit die Länder ihren Abgeordneten keine Aufwandsentschädigungen mit Abgeltungscharakter zahlen.

Dieses Abzugsverbot hat zur Folge, daß Partei- und Fraktionsbeiträge nicht als Werbungskosten abziehbar sind. Diese Lösung ist jedoch unabhängig von der Gestaltung des Werbungskostenabzugs, denn sie ergibt sich zwingend aus den Feststellungen des Urteils, wonach die Abgeordnetenbezüge nach Grundsätzen zu besteuern sind, die für alle gleich sind. Für die Partei- und Fraktionsbeiträge bedeutet dies, daß sie nur als Sonderausgaben im Rahmen der Höchstbeträge des § 10 b Abs. 2 EStG geltend gemacht werden können.

§ 22 Ziff. 2 a Satz 3 legt fest, daß Wahlkampfkosten für die Erlangung eines Bundestags- oder Landtagsmandats nicht als Werbungskosten abgezogen werden dürfen. Der Entwurf hat sich bei dieser Entscheidung von folgenden Erwägungen leiten lassen:

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschluß vom 9. März 1976 — 2 BvR 89/74 —) hat auch ein nicht parteigebundener Bewerber um ein Bundestags- oder Landtagsmandat einen Anspruch auf Wahlkampfkostenerstattung aus der Staatskasse. Aus diesem Grund steht der gefundenen Lösung auch die Rechtsprechung des Bundesfinanzhofs (Urteil vom 8. März 1974, BStBl. II S. 407) nicht entgegen, wonach die Wahlkampfkosten eines Bewerbers um ein kommunales Wahlamt als Werbungskosten bei den Einkünften aus nichtselbständiger Arbeit abziehbar sind, denn diesem Personenkreis steht keine Erstattung von Wahlkampfkosten aus der Staatskasse zu. Der Entwurf sieht von einer steuerlichen Berücksichtigung der Wahlkampfkosten

auch deshalb ab, weil sie wegen der je nach Einkommenshöhe unterschiedlichen steuerlichen Auswirkungen die Gefahr in sich birgt, den Grundsatz der Chancengleichheit aller Wahlbewerber zu beeinflussen (vgl. dazu den oben zitierten Beschluß des BVerfG unter B II 5). Gleichwohl muß zu einem späteren Zeitpunkt die Frage der steuerlichen Behandlung der Wahlkampfkosten noch einmal grundsätzlich geprüft werden.

§ 22 Ziff. 2 a Satz 4 bestimmt, daß den Empfängern von Versorgungsbezügen entsprechend der Regelung in § 19 Abs. 2 ein jährlicher Freibetrag von 40 v. H. ihrer Bezüge, höchstens von 4 800 DM zusteht. Durch den zweiten Halbsatz wird klargestellt, daß beim Zusammentreffen mit Versorgungsbezügen i. S. von § 19 Abs. 2 Satz 2 EStG der Freibetrag insgesamt höchstens 4 800 DM betragen kann.

Zu Nummer 1 Buchstabe b: § 22 Ziff. 3

Die Änderung von § 22 Ziff. 3 ist eine Folge der Einfügung einer neuen Ziffer 2 a.

Zu Nummer 2: § 24 Ziff. a

Durch die Neufassung von § 24 a Satz 2 werden auch die nach § 22 Ziff. 2 a Satz 4 begünstigten Versorgungsbezüge von der steuerlichen Entlastung nach dieser Vorschrift ausgeschlossen.

Zu Nummer 3: § 49

Durch die Ergänzung wird klargestellt, daß die Einkünfte im Sinne des § 22 Ziff. 2 a EStG inländische Einkünfte im Sinne der beschränkten Einkommensteuerpflicht nach § 1 Abs. 3 EStG sind.

Zu Nummer 4: § 52

Satz 1 des neuen Absatzes 19 a des § 52 regelt das Inkrafttreten von § 22 Ziff. 2 a. Er bestimmt, daß für den Bereich des Deutschen Bundestages das neue Recht auf Entschädigungen, Amtszulagen, Übergangsgelder, Sterbegelder, Versorgungsabfindungen und Versorgungsbezüge anzuwenden ist, die auf der Grundlage des Abgeordnetengesetzes gezahlt werden.

Satz 2 sieht vor, daß durch Gesetzgebungsakte der Länder bestimmt wird, wann die Vorschriften über die Besteuerung der Diäten in den Ländern in Kraft treten. Die Vorschrift ist erforderlich, weil die Länder ihre Diäten-Gesetze nicht zum selben Zeitpunkt wie der Bund an die neue Rechtslage anpassen.

Zu Artikel III — Beamtenrechtsrahmengesetz

Mit dieser Vorschrift wird ein Beförderungsverbot für die Beamten unter den Abgeordneten geschaffen, die ihr Mandat niederlegen und bereits neu für den Bundestag kandidieren. Es soll damit einem möglichen Mißbrauch vorgebeugt werden, der darin bestehen könnte, daß ein Abgeordneter nur zum Zweck seiner Beförderung sein Mandat niederlegt, um (später) einen Anspruch auf Wiederverwendung in einem höheren Amt oder auf ein besseres Ruhegehalt zu haben.

Zu Artikel IV — Bundesbeamtengesetz

Dieses Beförderungsverbot entspricht der Regelung des § 7 a des Beamtenrechtsrahmengesetzes (vgl. Artikel III).

Zu Artikel V — Deutsches Richtergesetz

Das mit § 17 a eingefügte Beförderungsverbot entspricht der Regelung des § 7 a des Beamtenrechtsrahmengesetzes (vgl. Artikel III).

Mit der Änderung des § 36 wird erreicht, daß Richter in Zukunft wie alle anderen Bewerber nur bis einschließlich des Wahltages beurlaubt werden. Eine Beurlaubung über den Wahltag hinaus läßt sich, auch unter Berücksichtigung der dienstrechtlichen Sonderstellung der Richter, im Vergleich mit anderen Bewerbern nicht mehr vertreten.

Im übrigen bleibt es bei der bisherigen Sonderregelung für den Wahlvorbereitungsurlaub. Danach sind Richter für bis zu zwei Monate vor der Wahl mit Dienstbezügen zu beurlauben. Es handelt sich hierbei nicht um einen Urlaub auf Antrag wie bei den anderen Wahlbewerbern (vgl. Erläuterung zu § 5 des Abgeordnetengesetzes), sondern der Richter ist von Amts wegen zu beurlauben und von daher sind auch seine Bezüge fortzuzahlen. Die besondere Rechtsstellung der Richter gebietet eine solche Regelung.

Zu Artikel VI — Soldatengesetz

Zu Nummer 1: § 4 a

Das mit § 4 a eingefügte Beförderungsverbot entspricht der Regelung des § 7 a des Beamtenrechtsrahmengesetzes (vgl. Artikel III).

Zu Nummer 2: § 25

Die Änderung des § 25 ist dadurch bedingt, daß die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat abschließend in den §§ 7 bis 12 des Abgeordnetengesetzes geregelt ist und in diese Regelung auch die Berufssoldaten und Soldaten auf Zeit einbezogen sind (§ 11 Abs. 1 und 2 des Abgeordnetengesetzes).

Zu Nummer 3: § 25 — Inkrafttreten —

§ 25 regelt in seiner bisherigen Fassung nicht nur die Rechtsstellung der in den Bundestag, sondern auch die Rechtsstellung der in ein Landesparlament gewählten Soldaten. Die vorgesehene neue Fassung kann daher für die Länder erst dann in Kraft treten, wenn sie ihrerseits auf der Grundlage des Diäten-Urteils die Entschädigung der Landesparlamentarier

und die Rechtsstellung der in ein Landesparlament gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes neu geregelt haben.

Zu Artikel VII — Bundeswahlgesetz

Die Änderungen des Bundeswahlgesetzes sind nur redaktioneller Art. Sie ergeben sich daraus, daß die Vorschriften über den Erwerb und Verlust des Mandats in das Abgeordnetengesetz (§§ 1 bis 3 und 40) übernommen worden sind.

Zu Artikel VIII — Berlin-Klausel

Artikel VIII enthält die Berlin-Klausel. Siehe auch die Berlin-Klausel in § 45 des Artikels I.

Zu Artikel IX — Inkrafttreten

Artikel IX regelt das Inkrafttreten für die Artikel II, III, IV, V, VI, VII und VIII. Das Inkrafttreten des Artikels I (Abgeordnetengesetz) ist in dessen § 46 geregelt.

III. Kosten

Der Entwurf hat finanzielle Auswirkungen auf die Haushalte des Bundes und der Länder.

Durch die Besteuerung der Entschädigung entstehen Mehreinnahmen. Sie stehen dem Bund und den Ländern je zur Hälfte zu (Artikel 106 Abs. 3 GG). Weitere Mehreinnahmen werden durch die Besteuerung der Übergangsgelder und die höhere Besteuerung der Alters- und Hinterbliebenenentschädigungen sowie durch die Progressionswirkung des Steuertarifs bei Einkünften neben der Entschädigung entstehen. Diese weiteren Mehreinnahmen sind in der unten stehenden Zusammenfassung nicht mit aufgeführt.

Durch die Neufestsetzung der Entschädigung, der Aufwandsentschädigungen und der Übergangsgelder sowie durch die Neuordnung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung, durch die Einführung eines Teilersatzes der Heilbehandlungskosten und die Erweiterung des Ersatzes der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern entstehen Mehrausgaben. Sie belasten nur den Bund. Ihnen stehen Minderausgaben durch den Wegfall des Zuschusses zur bisherigen Altersversorgung und des Beitrages zur bisherigen Unfallversicherung gegenüber.

Durch den Wegfall von Ruhegehältern und Vergütungen und Beihilfen für Angehörige des öffentlichen Dienstes und durch die Einführung von Kürzungs- und Anrechnungsvorschriften treten Minderausgaben ein. Dadurch werden insbesondere die Haushalte der Länder entlastet. Weitere Minderausgaben können besonders durch den Wegfall des bezahlten Wahlvorbereitungsurlaubes für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes entstehen. In der unten stehenden Zusammenstellung sind diese weiteren Minderausgaben jedoch nicht mit aufgeführt, weil sie sich schwer quantifizieren lassen.

In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes tritt eine Erhöhung der Gesamtbelastung der öffentlichen Hand nur durch die Erweiterung des Ersatzes der Aufwendungen für die Beschäftigung von Mitarbeitern der Mitglieder des Bundestages ein.

In den folgenden Jahren — insbesondere jeweils nach Ablauf einer Wahlperiode — werden weitere Mehrausgaben durch die Neuordnung der Alters- und Hinterbliebenenversorgung eintreten.

Einen Überblick über die Mehreinnahmen, Mehrausgaben und Minderausgaben gibt die folgende Zusammenstellung für die Jahre 1976 bis 1981:

	1976		1977		1978		1979		1980		1981	
	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder	Bund	Länder
	— jeweils in Millionen DM —											
Einnahmen:	0,6	0,6	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,1	8,7	8,7	8,1	8,1
Gesamteinnahmen	1,2		16,2		16,2		16,2		17,4		16,2	
Ausgaben												
Entschädigung	1,9	—	25,9	—	25,9	—	25,9	—	27,8	—	25,9	—
Aufwandsentschädigungen	0,2	—	2,2	—	2,2	—	2,2	—	4,5	—	2,2	—
Teilersatz der Heilbehandlungskosten	0,5	—	3,2	—	3,2	—	3,2	—	3,7	—	3,2	—
Aufwendungen für Mitarbeiter	0,7	—	10,3	—	10,3	—	10,3	—	11,0	—	10,3	—
Übergangsgeld	—	—	0,4	—	0,4	—	0,4	—	0,4	—	1,6	—
Altersversorgung	—	—	0,3	—	0,5	—	0,8	—	1,1	—	3,3	—
Versorgungsabfindung	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7	—	—	—
Sterbegeld	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Zwischensumme	3,3	—	42,3	—	42,5	—	42,8	—	49,2	—	46,5	—
Minderausgaben:												
Zuschuß Altersversorgung	0,8	—	7,1	—	7,1	—	7,1	—	7,9	—	7,1	—
Beitrag Unfallversicherung	—	—	0,3	—	0,3	—	0,3	—	0,3	—	0,3	—
Ruhegehälter und Beihilfen	0,1	0,5	1,1	5,8	1,1	5,8	1,1	5,8	1,1	5,8	1,1	5,8
Kürzungs- und Anrechnungsvorschriften	0,1	—	1,5	0,4	1,5	0,4	1,5	0,4	1,5	0,4	1,5	0,4
Zwischensumme	1,0	0,5	10,0	6,2	10,0	6,2	10,0	6,2	10,8	6,2	10,0	6,2
Ausgaben abzüglich Minderausgaben	2,3	−0,5	32,3	−6,2	32,5	−6,2	32,8	−6,2	38,4	−6,2	36,5	−6,2
Es verbleiben Gesamtausgaben	1,8		26,1		26,3		26,6		32,2		30,3	
Die Geamtausgaben übersteigen die Gesamteinnahmen um	0,6		9,9		10,1		10,4		14,8		14,1	

Das ergibt in den Jahren der derzeitigen Finanzplanung folgende Gesamtbelastung

	1976	1977	1978	1979	1980
	— in Millionen DM —				
Einnahmen ..	1,2	16,2	16,2	16,2	17,4
Ausgaben ...	1,8	26,1	26,3	26,6	32,2
Die Ausgaben übersteigen die Einnahmen um....	0,6	9,9	10,1	10,4	14,8

a) Anteil des Bundes

Von den oben aufgeführten Einnahmen und Ausgaben entfallen auf den Bund:

	1976	1977	1978	1979	1980
	— in Millionen DM —				
Einnahmen ..	0,6	8,1	8,1	8,1	8,7
Ausgaben ...	2,3	32,3	32,5	32,8	38,4
Die Ausgaben übersteigen die Einnahmen um....	1,7	24,2	24,4	24,7	29,7

b) Anteil der Länder

Von den oben aufgeführten Einnahmen und Minderausgaben entfallen auf die Länder:

	1976	1977	1978	1979	1980
	— in Millionen DM —				
Einnahmen ..	0,6	8,1	8,1	8,1	8,7
Minderausgaben	0,5	6,2	6,2	6,2	6,2
Die Länder werden mithin entlastet mit	1,1	14,3	14,3	14,3	14,9

IV. Noch zu lösende Probleme

1. Wie in der Begründung zu Artikel II bereits ausgeführt, sieht der Entwurf von einer steuerlichen Berücksichtigung der Wahlkampfkosten ab. Gleichwohl muß diese Frage noch einmal zu einem späteren Zeitpunkt eingehend geprüft werden und zwar sowohl im Hinblick auf das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 8. März 1974 (BStBl. II S. 407), das die Abziehbarkeit von Wahlkampfkosten eines Bewerbers um ein kommunales Wahlamt feststellt, als auch im Hinblick auf die Regelungen der Parteienfinanzierung als auch im Hinblick auf eventuelle Mißbrauchsmöglichkeiten.

2. Nach dem Diäten-Urteil verlangt Artikel 48 Abs. 3 in Verbindung mit Artikel 38 Abs. 1 GG „gesetzliche Vorkehrungen dagegen, daß Abgeordnete Bezüge aus einem Angestelltenverhältnis, aus einem sog. Beratervertrag oder ähnlichem, ohne die danach geschuldeten Dienste zu leisten, nur deshalb erhalten, weil von ihnen im Hinblick auf ihr Mandat erwartet wird, sie würden im Parlament die Interessen des zahlenden Arbeitgebers, Unternehmers oder der zahlenden Großorganisation vertreten und nach Möglichkeit durchzusetzen versuchen. Einkünfte dieser Art sind mit dem unabhängigen Status der Abgeordneten und ihrem Anspruch auf gleichmäßige finanzielle Ausstattung in ihrem Mandat unvereinbar". Dieses Problem ist im Entwurf nicht mit geregelt worden, weil es noch einer längeren und eingehenderen Prüfung bedarf. Insbesondere ist zu prüfen und abzuwarten, ob und wie sich die schon jetzt bestehenden Regelungen der Geschäftsordnung bewähren.

3. Der Wegfall einer Bezahlung des Wahlvorbereitungsurlaubs für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes war im Hinblick auf den Gleichheitssatz geboten. Damit bleibt aber die Frage offen, ob nicht zur Herstellung einer besseren Chancengleichheit die Bezahlung eines Wahlvorbereitungsurlaubs für alle ernsthaften Bewerber um ein Mandat geschaffen werden sollte. Dieses Problem ist sowohl auf die eventuell vorhandenen Mißbrauchsmöglichkeiten als auch auf die finanziellen Auswirkungen eingehend zu prüfen.

Anhang 1

Beirat für Entschädigungsfragen
beim
Präsidium des Deutschen Bundestages

Zweites Gutachten zur Neuregelung der Diäten der Mitglieder des Bundestages

Bericht des Beirats für Entschädigungsfragen
Juni 1976

Seite

Gliederung

1. Zusammensetzung des Beirats für Entschädigungsfragen

Ordentliche Mitglieder des Beirats:

Ludwig Rosenberg Vorsitzender	Vorsitzender des Deutschen Gewerkschaftsbundes von 1962 bis 1969; Vizepräsident des Internationalen Bundes Freier Gewerkschaften von 1963 bis 1969
William Borm Stellvertretender Vorsitzender	Mitglied des Deutschen Bundestages von 1963 bis 1972
Dr. Karl Klasen	Präsident der Deutschen Bundesbank
Karl Krammig	Mitglied der Bremischen Bürgerschaft von 1952 bis 1953 und 1960 bis 1963; Mitglied des Deutschen Bundestages vom 1953 bis 1961 und 1965 bis 1972; Senator a. D.
Dr. Thomas Löffelholz	Leiter der Bonner Redaktion der „Stuttgarter Zeitung"
Dr. Karl Mommer	Mitglied des Deutschen Bundestages von 1949 bis 1969; Vizepräsident des Deutschen Bundestages von 1966 bis 1969; Mitglied der Beratenden Versammlung des Europarates von 1950 bis 1958
Prof. Dr. Olaf Sievert	Professor an der Universität des Saarlandes; Vorsitzender des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung
Prof. Dr. Hugo von Wallis	Präsident des Bundesfinanzhofes
Otto Wolff von Amerongen	Präsident des Deutschen Industrie- und Handelstages

Camil Wurz (bis 23. Januar 1976)	Präsident des Landtages von Baden-Württemberg
Albrecht Martin (ab 24. Januar 1976)	Präsident des Landtages von Rheinland-Pfalz

In Vertretung ständiger Mitglieder nahmen an Sitzungen des Beirats teil:

Prof. Dr. Heinrich List	Vizepräsident des Bundesfinanzhofes

Als Sachverständige und Berater nahmen an Sitzungen des Beirats teil:

Dr. Anton Böhringer	Ministerialdirektor; Direktor beim Landtag von Baden-Württemberg
Dr. Hans-Ulrich Kieschke	Ministerialrat; Bundesministerium der Finanzen
Dr. Hartmut Klatt	Oberregierungsrat; Büro des Bundestagspräsidenten
Dr. Peter-W. Schlüter	Bundesbankdirektor; Deutsche Bundesbank
Dr. Walther Schmidt	Regierungsdirektor; Verwaltung des Landtages von Baden-Württemberg
Dr. Franz Schoser	Verbindungsreferent; Deutscher Industrie- und Handelstag

2. Berufung, Auftrag und Arbeit des Beirats

2.1. Einsetzung und Auftrag

Am 5. Juni 1974 [1]) wurden im Rahmen der Beratungen über das Einkommensteuerreformgesetz vom Plenum des Bundestages folgende gleichlautende Entschließungsanträge der SPD- und der FDP-Fraktion einerseits, der CDU/CSU-Bundestagsfraktion andererseits [2]) angenommen:

> „Der Deutsche Bundestag wird so rechtzeitig Änderungen des Diätengesetzes und des Einkommensteuergesetzes verabschieden, daß die Grunddiäten mit Wirkung vom 1. Januar 1975 der Besteuerung unterliegen.
>
> Der Deutsche Bundestag bekundet seine Entschlossenheit, die Grundlagen für einen Beirat zu schaffen, dessen Aufgabe es sein wird, dem Deutschen Bundestag gutachtliche Vorschläge über die Höhe, Zusammensetzung und Gestaltung der Entschädigung der Abgeordneten zu unterbreiten. Dem Beirat sollen unabhängige und im öffentlichen Leben erfahrene Persönlichkeiten angehören."

[1]) Stenographischer Bericht des Bundestages vom 5. Juni 1974, S. 7054/B

[2]) Bundestags-Drucksachen 7/2195, 7/2192 (neu)

In Ausführung dieser Entschließung des Bundestages und aufgrund einer Vereinbarung des Ältestenrates des Deutschen Bundestages vom 14. November 1974 ist beim Präsidium des Deutschen Bundestages ein „Beirat für Entschädigungsfragen" [3]) errichtet worden.

Dieses unabhängige und neutrale Sachverständigengremium besteht aus zehn ehrenamtlich tätigen Mitgliedern, von denen drei ehemalige Abgeordnete sein sollen. Als ständige Mitglieder gehören dem Beirat der Präsident der Deutschen Bundesbank, der Präsident des Bundesfinanzhofes und ein Mitglied des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung an. Als weitere Mitglieder des Beirats sind zu berufen: ein Vertreter der Arbeitgeber, ein Vertreter der Arbeitnehmer, ein Mitglied der Bundespressekonferenz als Vertreter der Presse sowie ein Vertreter der Konferenz der Landtagspräsidenten.

Zum Vorsitzenden dieses Gremiums wurde der frühere Vorsitzende des Deutschen Gewerkschaftsbundes, Ludwig Rosenberg, gewählt.

[3]) im folgenden Beirat genannt

Der Beirat hat laut Vereinbarung des Ältestenrates vom 14. November 1974 die Aufgabe, im Auftrag des Bundestagspräsidiums gutachtliche Vorschläge über die Höhe, Zusammensetzung und Gestaltung der Entschädigung der Mitglieder des Deutschen Bundestages nach Artikel 48 Abs. 3 Grundgesetz (GG) zu unterbreiten. Darüber hinaus kann der Präsident des Deutschen Bundestages den Beirat mit der Erstattung zusätzlicher Gutachten beauftragen.

Der Beirat ist in Ausführung der Bundestagsentschließung vom 5. Juni 1974 und aufgrund der Vereinbarung des Ältestenrates vom 14. November 1974 gebildet worden. Er hat seine gutachtlichen Stellungnahmen gegenüber dem Deutschen Bundestag abzugeben.

Als Sachverständigengremium des Deutschen Bundestages und nach den ihm vom Bundestag erteilten Aufträgen hat sich der Beirat mit der Ausgestaltung der Entschädigung nur der Bundestagsabgeordneten zu befassen.

Die Diäten der Landtagsabgeordneten sind nicht Gegenstand seiner Prüfung und gutachtlichen Stellungnahmen. Demgemäß beziehen sich auch die vorliegenden Empfehlungen des Beirats ausschließlich auf die Rechtsstellung und auf die Diäten der Mitglieder des Bundestages. Die Vorschläge können nicht ohne weiteres auf die Mitglieder der Landtage übertragen werden, weil die Verhältnisse bei den deutschen Landesparlamenten, was den Aufgabenbereich, den mandatsbedingen Aufwand sowie den Umfang der zeitlichen Inanspruchnahme durch das Mandat in den Länderparlamenten angeht, mit den Gegebenheiten beim Bundestag nur bedingt vergleichbar sind.

2.2. Erstes Gutachten zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten

Im Rahmen der konstituierenden Sitzung des Beirats am 17. Dezember 1974 brachte die Präsidentin des Deutschen Bundestages, Frau Annemarie Renger, den Wunsch der drei Fraktionen des Bundestages zum Ausdruck, den Beirat in den parlamentarischen Willensbildungsprozeß zu dem Thema Besteuerung der Abgeordnetendiäten einzuschalten. Namens des Bundestages hat die Bundestagspräsidentin den Beirat um eine gutachtliche Stellungnahme zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten gebeten.

In elf Sitzungen befaßte sich der Beirat mit dem Problem der Besteuerung der Abgeordnetendiäten. Anfang November 1975 stand die Endfassung des Gutachtenentwurfs zur abschließenden Beratung an. Während der Beratungen des Beirats wurde bekannt, daß eine Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht anhängig sei. Das Bundesverfassungsgericht ließ in diesem Verfahren erkennen, daß es in seiner Entscheidung auch Aussagen über die Besteuerung der Abgeordnetendiäten treffen werde. Im Hinblick auf die Bindungswirkung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts hielt es der Beirat für richtig, die Vorlage seines Gutachtens zur Diätenbesteuerung bis nach Verkündung der Entscheidung des Gerichts zurückzustellen.

Am 5. November 1975, als der Beirat seinen Bericht zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten praktisch fertiggestellt hatte, verkündete das Bundesverfassungsgericht im Verfahren über die Verfassungsbeschwerde des Dipl.-Ing. Karl-Heinz Schneider das Schlußurteil. Die weiter unten (Ziffer 2.3.) dargestellte veränderte Rechts- und Sachlage führte dazu, daß es bezüglich des Gutachtenentwurfs zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten nicht mehr zu einer formellen Beschlußfassung des Beirats kam.

Der Beirat hat es jedoch für zweckmäßig gehalten, den Entwurf seines Gutachtens zur Diätenbesteuerung der Präsidentin des Deutschen Bundestages zu übergeben. Hierzu fühlte sich der Beirat verpflichtet, weil er in seinem Gutachten nicht nur verfassungsrechtliche Argumente vorgetragen hat, auf die auch das Bundesverfassungsgericht seine Begründung stützt, sondern darüber hinaus auch verfassungspolitische, historische, soziologische und rechtsvergleichende Aspekte zur Frage der Besteuerung der Abgeordnetendiäten geprüft und seinem Votum zugrunde gelegt hat. Der Beirat hat jedoch von einer Veröffentlichung dieses Gutachtenentwurfs abgesehen.

In den Empfehlungen des Beirats in seinem Gutachtenentwurf zur Besteuerung der Abgeordnetendiäten heißt es, daß die Grunddiäten der Mitglieder des Bundestages (§ 1 Bundestagsdiätengesetz 1968) im Rahmen von § 22 Einkommensteuergesetz („sonstige Einkünfte") der Besteuerung unterworfen werden sollen. Weiter wird angeführt, daß die gesetzliche Neuregelung der Bundestagsdiäten über die Feststellung des Grundsatzes der Diätenbesteuerung hinaus auch eine Neufestsetzung der Grunddiäten und der Aufwandspauschalen erfordere.

2.3. Zweites Gutachten zur Neuregelung der Diäten

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 zur Frage der Abgeordnetendiäten („Diätenurteil") schuf für die Arbeit des Beirats völlig neue Grundlagen. Das Bundesverfassungsgericht hatte nicht nur die Frage der Besteuerung der Abgeordnetendiäten verfassungsrechtlich entschieden, sondern darüber hinaus zu einer Reihe von Fragen Stellung genommen, die den Status und die wirtschaftliche Lage der Abgeordneten betreffen. Da die Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts eine Fülle neuer Fragen für die Entschädigung der Abgeordneten aufgeworfen hatten, erschien es dem Beirat nicht sinnvoll, auf der Grundlage seines bisherigen Auftrages ausschließlich zum Prinzip der Diätenbesteuerung und den damit zusammenhängenden Fragen gutachtlich Stellung zu nehmen.

In einem Brief an die Präsidentin des Deutschen Bundestages vom 27. November 1975 erklärte sich der Beirat infolgedessen bereit, Vorschläge für eine umfassende Neuregelung der Diäten zu erarbeiten, die der durch das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts geschaffenen veränderten Rechtslage Rechnung tragen würden. Wenn es die Präsidentin

des Deutschen Bundestages für nützlich halte, den Auftrag entsprechend zu erweitern, werde der Beirat seine begonnene Arbeit weiterführen.

Mit dem Antwortschreiben vom 9. Dezember 1975 bat die Präsidentin den Beirat, zusätzlich zu dem bisherigen Auftrag einer gutachtlichen Stellungnahme zur Frage der Besteuerung der Abgeordnetendiäten ein weiteres Gutachten zu erstatten. Dieses Gutachten solle die wesentlichen Fragen behandeln, die sich aus dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 ergeben. Die Präsidentin des Bundestages wies in diesem Zusammenhang darauf hin, hierbei werde besonders zu berücksichtigen sein, daß das Bundesverfassungsgericht in dem sogenannten Diätenurteil die „angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung" nach Artikel 48 Abs. 3 GG als „Alimentation des Abgeordneten und seiner Familie aus der Staatskasse" bezeichnet habe.

Insofern halte sie die Erweiterung des Auftrages nicht nur für nützlich, sondern im Sinne einer Beratung des Deutschen Bundestages durch ein unabhängiges und neutrales Sachverständigengremium auch für geboten.

Mit der Einsetzung des 2. Sonderausschusses des Deutschen Bundestages im Dezember 1975, der einen Gesetzentwurf zur Rechtsstellung der Mitglieder des Bundestages und zur Ausführung von Artikel 48 GG erarbeiten soll, bekundeten die Fraktionen des Bundestages ihre Entschlossenheit, so schnell wie möglich die notwendigen Konsequenzen aus dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts zu ziehen.

Der Beirat mußte infolgedessen unter großem Zeitdruck arbeiten. Er hat innerhalb weniger Monate neun Sitzungen abgehalten, um sein Gutachten rechtzeitig abschließen und dem Parlament vorlegen zu können. Aus diesen Gründen, aber auch aus dem dem Beirat erteilten Auftrag ergibt sich, daß der Beirat nur die zentralen Fragen einer Diätenneuregelung behandeln sollte und konnte. Eine Reihe anderer wichtiger Fragen, die mit den vorgeschlagenen Lösungen unmittelbar oder mittelbar zusammenhängen, wird daher erst später beantwortet werden können.

Zu den Fragen, die nach Auffassung des Beirats in der vorliegenden Stellungnahme zu behandeln waren, gehören

— Bemessung der Grunddiäten;

— Form und Höhe der Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen;

— Form, Anspruchsvoraussetzungen und Leistungen der parlamentarischen Alterssicherung;

— die Frage des Zusammentreffens der Diäten mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen;

— Umfang der Unvereinbarkeit von Amt und Mandat;

— Finanzielle Sicherstellung der Abgeordneten nach Mandatsende;

— Übergangsregelungen.

Zu den in seinem Auftrag enthaltenen Fragen nimmt der Beirat wie folgt Stellung:

3. Empfehlungen des Beirats

Aufgrund seiner Überlegungen zur Stellung der Abgeordneten des Bundestages in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit sowie unter Würdigung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 empfiehlt der Beirat für Entschädigungsfragen zur Neuregelung der Diäten für die Mitglieder des Deutschen Bundestages:

— Das künftig nach allgemeinen Grundsätzen zu versteuernde Mandatsgehalt (Grunddiäten) der Mitglieder des Bundestages sollte auf einen Betrag von

jährlich 84 000 DM (monatlich 7 000 DM)

festgesetzt werden [1]).

— Zur Abgeltung der mandatsbedingten Aufwendungen wird wie bisher ohne Einzelnachweis eine steuerfreie Aufwandsentschädigung (Kostenpauschale) gezahlt. Diese Kostenpauschale sollte für Mitglieder des Bundestages, die in Bonn eine zusätzliche Wohnung und in ihrem Wahlkreis ein eigenes Büro unterhalten, auf

jährlich 48 000 DM (monatlich 4 000 DM)

festgesetzt werden.

[1]) siehe hierzu die Sondervoten unter Ziffer 8. und 9., S. 51 ff.

In den anderen Fällen sollten entsprechende Abzüge von der Kostenpauschale vorgenommen werden. Die Mindestpauschale sollte

jährlich 40 800 DM (monatlich 3 400 DM)

betragen.

— Bei der Festsetzung sowohl des Mandatsgehalts als auch der Kostenpauschale für die Mitglieder des Bundestages sind Fraktionsbeiträge, Sonderabgaben der Mandatsinhaber an die Partei sowie Wahlkampfkosten nicht berücksichtigt worden. Sie sollten auch nicht berücksichtigt werden.

— Die Alters- und Hinterbliebenensicherung für Mitglieder des Bundestages sowie deren Angehörige sollte in öffentlich-rechtlicher Form geregelt werden (sogenannte Pensionslösung, bei der eigene Aufwendungen der Abgeordneten für die Altersversorgung entfallen). Die Anspruchsvoraussetzungen und die Leistungen, die aus der über den Bundeshaushalt zu finanzierenden öffentlich-rechtlichen Altersversorgung für Mitglieder des Bundestages resultieren, sind in Anlehnung an die derzeit geltenden Bestimmungen neu festzusetzen.

— Im Zusammenhang mit den durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 notwendig werdenden Änderungen des Gesetzes über die Rechtstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes sollte auch eine Neuabgrenzung des unter die Inkompatibilität fallenden Personenkreises überprüft werden.

— Beim Zusammentreffen der Diäten (Mandatsgehalt; Leistungen aus der parlamentarischen Altersversorgung) mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen sollte der Grundsatz der Anrechnung in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Regelungen gelten.

— Beim Ausscheiden aus dem Parlament ist allen Mitgliedern des Bundestages ein angemessenes Übergangsgeld zu gewähren, das die mit der Beendigung der Mandatsausübung im Zusammenhang stehenden Aufwendungen abdeckt. Darüber hinaus ist eine differenzierte finanzielle Regelung vorzusehen, die ausscheidenden Abgeordneten ohne Wiedereinstellungsanspruch eine Wiedereingliederung in den beruflichen Bereich bzw. den Aufbau einer neuen beruflichen Existenz erleichtert.

— Für die Mitglieder des Bundestages, die nach den bisherigen diätenrechtlichen Bestimmungen Rechtsansprüche erworben haben, sind Übergangsregelungen vorzusehen. Früher ausgeschiedenen bzw. vor Inkrafttreten der Neuregelung ausscheidenden Mitgliedern des Bundestages sind die nach bisherigem Recht erworbenen Ansprüche und Leistungen zu erhalten.

— Zusammensetzung und Höhe des Mandatsgehalts sowie der Kostenpauschale für die Mitglieder des Bundestages sind in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen.

4. Zum Status des Abgeordneten

Der Beirat hat sich in seinem ersten Gutachtenentwurf ausführlich zur Stellung der Mitglieder des Bundestages in Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit geäußert. Für das vorliegende Gutachten erscheint es ausreichend, im Zusammenhang mit dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts auf einige Aspekte hinzuweisen, die für die Neuregelung der Diäten der Bundestagesabgeordneten von Bedeutung sind.

Nach allgemeiner Auffassung in der staatsrechtlichen Literatur und in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt den Abgeordneten des Bundestages ein eigener verfassungsrechtlicher Status zu [1]). Unter dem Begriff Status wird eine mit besonderen Rechten ausgestaltete Rechtsstellung verstanden. Zu diesem verfassungsrechtlichen Status gehören nicht nur die subjektiven Rechte und Pflichten der Mandatsinhaber, sondern auch die mit dem Mandat verbundene finanzielle Ausstattung, die der materiellen und sozialen Unabhängigkeit der Abgeordneten dient (Artikel 48 GG).

Nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts [2]) hat sich der Status der Mitglieder des Bundestages zwar nicht im Kern, wohl aber in mehrfacher Hinsicht erheblich geändert. Dies legt die Frage nahe, welche Schlußfolgerungen aus dieser Auffassung des Gerichts zu ziehen sind und welche Auswirkungen diese Entscheidung auf den Abgeordnetenstatus hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat den verfassungsrechtlichen Status der Mitglieder der Bundestages vor allem unter dem Aspekt ihrer Bezahlung und des Umfangs ihrer Tätigkeit untersucht. Das Gericht kommt dabei zu dem Ergebnis, daß die verfassungsrechtliche Stellung der Abgeordneten sich zwar, was zum Beispiel die Rechtsnatur der den

[1]) BVerfGE 2, S. 164; 4, S. 148
[2]) BVerfGE 40, S. 311

Mitgliedern des Bundestages nach Artikel 48 Abs. 3 GG zustehenden Entschädigung betrifft, gewandelt habe. Grundsätzlich, und dies geht aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts sehr deutlich hervor, hat sich der Abgeordnetenstatus allerdings nicht verändert. Der Abgeordnete sei weiterhin „natürlich nicht Beamter geworden, sondern — vom Vertrauen der Wähler berufen — Inhaber eines öffentlichen Amtes, Träger des freien Mandats und Vertreter des ganzen Volkes geblieben" [1]).

Im Vergleich zu anderen verfassungsmäßig konstituierten Ämtern, wie zum Beispiel dem des Bundespräsidenten bzw. den der Mitglieder der Bundesregierung, denen verfassungsmäßig die gleichzeitige Ausübung einer beruflichen Tätigkeit untersagt ist, nehmen die Mitglieder der Parlamente eine Sonderstellung ein. Sie unterliegen keinem verfassungsrechtlichen oder gesetzmäßigen Berufsausübungsverbot. Für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes gilt diese Feststellung allerdings mit der Einschränkung, daß diese Personengruppe aufgrund Artikel 137 Abs. 1 GG in der Ausübung ihrer bisherigen beruflichen Tätigkeit gesetzlich beschränkt worden ist.

Der Beirat hat sich mit dem Problem, ob bzw. in welchem Umfang Abgeordnete des Bundestages neben der Wahrnehmung ihres Mandats eine berufliche Tätigkeit ausüben bzw. ausüben können, nicht abschließend befaßt (vgl. dazu auch Ziffer 7.2.). Das Bundesverfassungsgericht ist in seiner Entscheidung vom 5. November 1975 von der Vorstellung der Mandatsausübung im Bundestag als Hauptbeschäftigung (full-time-job) [2]) ausgegangen.

[1]) BVerfGE 40, S. 314; ähnlich auch die Bemerkung S. 316, „... der Abgeordnete schuldet rechtlich keine Dienste, sondern nimmt in Unabhängigkeit sein Mandat wahr ..."
[2]) BVerfGE 40, S. 314

Es braucht hier nicht verfassungsrechtlich erörtert zu werden, ob die Einführung eines allgemeinen Berufsausübungsverbots für alle Abgeordneten des Bundestages im Widerspruch zu Artikel 38 Abs. 1 GG (Freiheit der Mandatsausübung) sowie zu Artikel 48 Abs. 1 und 2 GG (Schutz des passiven Wahlrechts) stehen würde. Es kann hier zudem dahingestellt bleiben, ob ein solcher Eingriff durch den Gesetzgeber in die Freiheit des Abgeordneten einer besonderen verfassungsrechtlichen Ermächtigung bedürfte, ähnlich wie dies in Artikel 137 Abs. 1 GG für die Wählbarkeitsbeschränkung für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes vorgesehen ist. Zumindest läßt sich aber aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts nicht entnehmen, daß der Gesetzgeber gehalten sei, ein allgemeines Berufsausübungsverbot für Mitglieder des Bundestages zu normieren.

5. Das Mandatsgehalt

5.1. Zur Terminologie

5.1.1. Der Begriff der Alimentation

In der Entscheidungdes Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 wird der Begriff der Alimentation wiederholt gebraucht. Darunter werden vom Verfassungsgericht die Grunddiäten für Parlamentsmitglieder verstanden.

Der Begriff der Alimentation kommt aus dem Bereich des Beamtenrechts und gehört zu den hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums nach Artikel 33 Abs. 5 GG. Die Alimentationsverpflichtung des Dienstherrn gegenüber dem Bematen bedeutet, daß dem Beamten auf Lebenszeit das Recht auf Unterhaltsgewährung für sich und seine Familie zusteht. Dem Alimentationsanspruch korrespondiert die Pflicht des Beamten, seine ganze Persönlichkeit und seine volle Arbeitskraft dem Dienstherrn zur Verfügung zu stellen sowie von seiten des Dienstherrn die Fürsorgeverpflichtung gegenüber dem Beamten.

Die Alimentation des Beamten durch den Dienstherrn ist nicht in dem Sinne aufzufassen, daß der Leistung eines Beamten die Gegenleistung des Dienstherrn im Sinne einer Alimentation gegenübersteht. Vielmehr gewährt der Dienstherr dem Beamten Unterhalt. Dieser stellt seine volle Arbeitskraft unter Verzicht auf privates Erwerbsstreben dem Dienstherrn zur Verfügung.

Gerade in letzter Zeit ist jedoch verschiedentlich in der wissenschaftlichen Literatur von diesem hergebrachten Alimentationsprinzip abgewichen worden. Es ist darauf hingewiesen worden, daß der Alimentationsgrundsatz heute eher im Sinne der Gegenleistungstheorie als im Sinne der Unterhaltsverpflichtung verstanden werden müßte.

Im Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts findet sich nicht durchgehend der Begriff der Alimentation. Vielmehr werden die Grunddiäten mit verschiedenen Begriffen bezeichnet, so zum Beispiel als Entgelt für die im Parlament geleisteten Dienste, als Entgelt für die Inanspruchnahme des Abgeordneten durch sein zur Hauptbeschäftigung (fulltime-job) gewordenes Mandat, als Bezahlung für die im Parlament geleistete Tätigkeit, als Gehalt, Besoldung, Entschädigung mit Alimentationscharakter und auch als Einkommen.

Eine genaue Analyse des Urteils des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 dürfte zu dem Ergebnis führen, daß das Gericht den Begriff der Alimentation gewählt hat, um die besondere Rechtsnatur der Bezahlung für Mitglieder parlamentarischer Körperschaften auszudrücken. Dies geht schon daraus hervor, daß das Gericht unterstreicht, daß die Grunddiäten (Alimentation) der Abgeordneten weder als ein beamtenrechtliches Gehalt (Alimentation im herkömmlichen Sinne verstanden) noch als ein Gehalt im Sinne der Gegenleistungstheorie für eine geschuldete Tätigkeit anzusehen seien [1]).

Daß der Begriff der Alimentation, da er aus dem Beamtenrecht kommt, gleichwohl zu Mißverständnissen und Zweifeln in der Diskussion führen kann, scheint das Gericht in Kauf genommen zu haben.

5.1.2. Der Begriff Mandatsgehalt (Grunddiäten)

Die Parlamentsabgeordneten haben eine besondere rechtliche Stellung. Daraus folgt, wie auch in der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 dargelegt worden ist, die besondere Rechtsnatur der Mandatsbezüge der Abgeordneten. Der Beirat hält es aus diesem Grunde für sinnvoll, diesen besonderen Charakter der Mandatsbezüge auch begrifflich zum Ausdruck zu bringen und den Begriff der Alimentation in diesem Zusammenhang so weit wie möglich zu vermeiden. Um der Stellung der Abgeordneten gerecht zu werden, wie sie im Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Ausdruck kommt, schlägt er vor, für die finanzielle Grundausstattung (Grunddiäten) der Mandatsinhaber den Ausdruck Mandatsgehalt zu gebrauchen.

Der Begriff Mandatsgehalt ist als besondere finanzielle Leistung aus der Staatskasse zu verstehen. Daß er weder im Sinne der Entgeltstheorie noch im Sinne eines Grundgehalts gemäß dem Beamtenrecht

---

[1]) „Die Entschädigung wird damit keineswegs zu einem ‚arbeitsrechtlichen' Anspruch ...; ebensowenig wird sie damit zu einem Gehalt im beamtenrechtlichen Sinn — der Abgeordnete ist, wie dargelegt, kein Beamter —, steht also nicht unter den verfassungsrechtlich gesicherten hergebrachten Grundsätzen des Berufsbeamtentums (Artikel 33 Abs. 5 GG); sie wird von diesen Grundsätzen überhaupt nicht berührt." (BVerfGE 40, S. 316)

gedeutet werden kann, ergibt sich aus der Verbindung des Begriffs Gehalt zum parlamentarischen Mandat. Die Beziehung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts ist insofern hergestellt, als eine der Zweckbestimmungen des Mandatsgehalts in der Sicherung des Lebensunterhalts des einzelnen Abgeordneten und seiner Familie (Alimentationsprinzip) besteht. Insofern ist der in Artikel 48 Abs. 3 GG gebrauchte Begriff der Entschädigung in einem durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gewandelten Sinne zu verstehen.

5.2. Grundsätze für die Bemessung des Mandatsgehalts

Ausgangspunkt für die Überlegungen zur Festsetzung des Mandatsgehalts sind die in Artikel 48 Abs. 3 Satz 1 GG enthaltenen verfassungsrechtlichen Grundsätze:

> „Die Abgeordneten haben Anspruch auf eine angemessene, ihre Unabhängigkeit sichernde Entschädigung."

5.2.1. Die Sicherung der Unabhängigkeit

Das Grundgesetz stellt in Artikel 48 Abs. 3 die Sicherung der Unabhängigkeit der Parlamentsmitglieder als Zweckbestimmung für die Zahlung einer Entschädigung in den Vordergrund. Die in Artikel 38 Abs. 1 GG den Mitgliedern des Bundestages garantierte politische Entschließungsfreiheit soll auf materieller Ebene durch die die Unabhängigkeit der Mandatsausübung sichernde Entschädigung gewährleistet werden. Artikel 48 Abs. 3 GG umfaßt demnach sowohl die politische Entscheidungsfreiheit als auch die ökonomische Unabhängigkeit.

Konkret bezweckt dieser Unabhängigkeitsschutz eine Wirkung in mehrfacher Richtung. Zum ersten soll die Unabhängigkeit der Mandatsträger gegenüber allen parlamentarischen und außerparlamentarischen Kräften und Instanzen gewährleistet werden. Durch die Zahlung eines Mandatsgehalts aus der Staatskasse an die Abgeordneten sollen wirtschaftliche Abhängigkeitsverhältnisse im Rahmen der Mandatsausübung und der beruflichen Tätigkeit so weit wie möglich verhindert werden. Auch gegenüber Partei und Fraktion gilt dieser Unabhängigkeitsschutz. Wirtschaftliche Unabhängigkeit in diesem umfassenden Sinne ist als eine der wesentlichen Voraussetzungen für die Freiheit der Mandatsausübung anzusehen.

Zur Ratio des Entschädigungsanspruchs gemäß Artikel 48 Abs. 3 GG gehört, daß allen Abgeordneten gleichermaßen die finanzielle Unabhängigkeit im Rahmen der Mandatsausübung zu gewährleisten ist. Die wirtschaftliche Situation der Parlamentsmitglieder ist sowohl vor der Übernahme eines Mandats als auch während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament und nach Mandatsende von Fall zu Fall verschieden. Zweck der Gewährung von Diäten aus der Staatskasse kann es nicht sein, die unterschiedlichen Einkommens- und Vermögensverhältnisse der Abgeordneten durch im Einzelfall unterschiedliche Diätenzahlungen einander anzugleichen. Der Zweckbestimmung des Entschädigungsanspruchs, die Unabhängigkeit aller Mandatsinhaber optimal zu gewährleisten, entspricht es, wenn die Diäten so bemessen sind, daß sie auch die Entscheidungsfreiheit jener Abgeordneten sichern, die neben den Mandatsbezügen über kein anderes Einkommen verfügen.

Aus dem Verfassungsgebot, die Unabhängigkeit des Abgeordneten zu sichern und aus der Tatsache, daß das Mandat den Abgeordneten zeitlich und kräftemäßig voll in Anspruch nimmt, folgt schließlich zwingend, daß die Diäten auch dazu bestimmt sind, den Lebensunterhalt des Abgeordneten und seiner Familie während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament abzudecken, während die steuerfreien Aufwandsentschädigungen mandatsbedingte Aufwendungen ausgleichen.

5.2.2. Die Angemessenheit

Die nach Artikel 48 Abs. 3 GG gewährte Entschädigung muß angemessen sein. Der Grundsatz der Angemessenheit kann in mehrfacher Hinsicht konkretisiert werden.

Zunächst folgt aus den voranstehenden Darlegungen, daß von einem Abgeordneten auszugehen ist, der über keine sonstigen Einkünfte verfügt, also allein auf das Mandatsgehalt angewiesen ist. Der Umstand, daß die Mehrheit der Bundestagsabgeordneten neben dem Mandatsgehalt noch über Einkommen aus beruflicher Tätigkeit und/oder Vermögen verfügt, darf bei der Festsetzung der Höhe der Grunddiäten nicht berücksichtigt werden.

Zur weiteren Konkretisierung des Begriffs der Angemessenheit liegt es nahe, die Bezahlung der Abgeordneten in ein bestimmtes Verhältnis zu den Einkommen zu setzen, die aus anderen beruflichen Tätigkeiten zu erzielen sind.

Schließlich sagt der Verfassungsgrundsatz der Angemessenheit insoweit etwas über die Höhe des Mandatsgehalts aus, als er beispielsweise verbietet, den Abgeordneten etwa nur die für das Existenzminimum unbedingt notwendigen Finanzmittel zur Verfügung zu stellen. Ebenso wie bei der Bemessung der Diäten eine Mindestgrenze nicht unterschritten werden darf, wäre es aber auch unzulässig, wenn den Abgeordneten aus der Staatskasse unangemessen hohe Diätenbeträge gezahlt würden. Der relativ unbestimmte Begriff der Angemessenheit räumt dem Gesetzgeber allerdings einen weiten Ermessensspielraum ein. Der Beirat war sich dieser Problematik bei seinen Überlegungen durchaus bewußt.

5.3. Beurteilungskriterien für die verfassungsrechtlichen Grundsätze

Zur Auslegung der in Artikel 48 Abs. 3 GG enthaltenen Grundsätze hat der Beirat seiner gutachtlichen Stellungnahme folgende Beurteilungskriterien zugrunde gelegt:

— der verfassungsmäßige Rang und die politische Verantwortung der Abgeordneten im Deutschen

Bundestag als eines der obersten Verfassungsorgane;

— die zeitliche und kräftemäßige Beanspruchung der Mandatsträger im Parlament, im Wahlkreis und durch andere aus dem Mandat sich ergebende politische Verpflichtungen;

— das Risiko der Beeinträchtigung der beruflichen Chancen über die Mandatszeit hinaus;

— Möglichkeit des Zugangs zum Parlament für alle Bevölkerungs- und Berufsgruppen. Im Interesse einer ausgewogenen Zusammensetzung des Parlaments muß Bürgern aller Einkommenskategorien die Möglichkeit eingeräumt werden, ohne wesentliche Beeinträchtigung des Lebensstandards ein Parlamentsmandat zu übernehmen.

5.4. Vergleich mit anderen Einkommen

Das Mandatsgehalt der Mitglieder gesetzgebender Körperschaften stellt eine eigenständige Bezahlung aus der Staatskasse dar. Es darf nicht an Bezüge oder Einkommen im öffentlichen Dienst oder in der Wirtschaft gekoppelt werden. Es ist vielmehr selbständig durch Parlamentsbeschluß vom Gesetzgeber festzusetzen.

Gleichwohl hat sich die Festsetzung einer angemessenen Entschädigung der Bundestagsabgeordneten nach Artikel 48 Abs. 3 GG am Einkommensgefüge in der Bundesrepublik zu orientieren. Ein Vergleich mit Gehältern oder Einkommen aus anderen Ämtern oder beruflichen Funktionen kann allerdings nur im Sinne eines groben Rasters vorgenommen werden. Bei der Bemessung des Mandatsgehalts können die Einkommen (vor Steuern) folgender Personengruppen als Orientierungshilfe von Bedeutung sein:

— Inhaber verfassungsmäßig konstituierter Ämter auf Bundesebene (Bundespräsident; Bundeskanzler; Bundesminister; Bundesverfassungsrichter; Staatsminister/Parlamentarische Staatssekretäre [1]);

— Träger leitender Funktionen im öffentlichen Dienst (Beamtete Staatssekretäre; Beamte in höheren Besoldungsgruppen; Wahlbeamte auf Zeit);

— Inhaber leitender Positionen im Bereich der Wirtschaft;

— Mitglieder ausländischer Parlamente;

— das durchschnittliche Arbeitnehmereinkommen in der Bundesrepublik.

Diese Einkommen sind in der Anlage 1 zu dem Gutachten zusammenfassend wiedergegeben worden.

5.5. Neufestsetzung des Mandatsgehalts

Unter Würdigung der von der Verfassung festgelegten Grundsätze, in Anwendung der daraus gefolgerten Beurteilungskriterien und aufgrund des Vergleichs mit anderen Einkommen, empfiehlt der Beirat, das Mandatsgehalt für die Mitglieder des Deutschen Bundestages auf jährlich 84 000 DM (12 Monatsbeträge zu je 7 000 DM) festzusetzen.

[1]) Staatsminister/Parlamentarische Staatssekretäre haben nicht verfassungsmäßig, sondern gesetzmäßig konstituierte Ämter inne

5.5.1.

Es gibt Argumente, die diesen Betrag als sehr hoch erscheinen lassen, jedoch ebenso auch ernst zu nehmende Gründe, ihn eher bescheiden zu finden.

Einerseits: Das vom Beirat empfohlene Mandatsgehalt liegt im oberen Bereich der Einkommensskala. Es macht mehr als das Zweieinhalbfache des Einkommens je Erwerbstätigen in der Bundesrepublik Deutschland bzw. mehr als das Dreieinhalbfache des durchschnittlichen Bruttoeinkommens aus unselbständiger Arbeit aus [1]). Der Beirat ist sich bewuß, daß nur ein geringer Prozentsatz der erwerbstätigen Bevölkerung in der Bundesrepublik ein höheres Einkommen als das vorgeschlagene Mandatsgehalt hat. Richtig ist auch, daß der Abgeordnete des Deutschen Bundestages damit, nimmt man die Altersversorgung hinzu, materiell besser gestellt wäre als die meisten seiner Kollegen in anderen Ländern.

Andererseits: Der Beirat ist mit seiner Empfehlung nicht über die Untergrenze der Bezüge hinausgegangen, die mit hohen Wahlämtern in der Bundesrepublik verbunden sind bzw. die den hohen Beamten zustehen (Anlage 1). So würden die Einkommen der Oberbürgermeister großer Städte sowie die vieler hauptamtlicher Landräte weiterhin über denen der Bundestagsabgeordneten liegen. Schon ein Ministerialrat stünde sich, berücksichtigt man die aus dem Beamtenrecht resultierenden zusätzlichen Vorteile (Beihilfeansprüche etwa), nach der Reform noch ebensogut wie ein Bundestagsabgeordneter. Der Beirat hält es für unabdingbar, daß das Bundestagsmandat auch für Bewerber, die in ihrem Beruf überdurchschnittliche Einkommenschancen haben, materiell attraktiv bleibt. Das bedeutet natürlich nicht, daß das Mandatsgehalt den Spitzenverdiensten in Wirtschaft und Verwaltung entsprechen kann. Beiden Gesichtspunkten trägt der vom Beirat vorgeschlagene Betrag Rechnung. Dabei war auch zu bedenken, daß auch im privaten Bereich der Wirtschaft Einkommen, die nur auf Zeit gewährt werden, deutlich höher sind als Dauereinkommen. Daß der Bundestagsabgeordnete im internationalen Vergleich seines Einkommens nach der Reform gut abschnitte, ist gerechtfertigt, da auch im übrigen die Einkommen in der Bundesrepublik, international gesehen, in der Spitzengruppe liegen.

5.5.2.

Der Beirat verkennt nicht, wie wichtig es ist, die neue Diätenregelung so zu treffen, daß eine reelle

[1]) Das Einkommen je Erwerbstätigen betrug 1975 (unter Einschluß der Einkünfte aus Vermögen) 31 433 DM, das durchschnittliche Arbeitnehmereinkommen (einschließlich Arbeitnehmerbeiträge zur Alterssicherung, die der Abgeordnete nicht zu zahlen hätte) 22 438 DM. (Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie N, Reihe 1 für 1975)

Chance besteht, den Bürger davon zu überzeugen, die Regelung sei angemessen und gerecht. Denn bei keinem anderen öffentlichen Amt sind die Wähler so unmittelbar Auftraggeber wie hier.

Zumindest beim Übergang gibt es vermutlich besondere Probleme. Denn ein Vergleich der bisherigen Grunddiäten von monatlich 3 850 DM mit dem vom Beirat vorgeschlagenen Mandatsgehalt von 7 000 DM ergibt eine Steigerungsrate von rund 80 %. Hinzu käme noch ein beträchtlicher Vorteil aus der Reform der Altersversorgung.

Ein reiner Vorher-Nachher-Vergleich würde jedoch nicht der Tatsache gerecht, daß es sich bei der vom Beirat vorgeschlagenen Neuregelung der Diäten um eine grundlegende Reform handelt. Er geht zudem an der Tatsache vorbei, daß sich die Einkommenssituation der Abgeordneten durch die Einführung der Besteuerung der Diäten und durch die Änderung der Rechtsstellung eines großen Teils der Mitglieder des Bundestages — nämlich jener zwei Fünftel der Parlamentarier, die aus dem öffentlichen Dienst stammen — wesentlich verändert.

5.5.3.

Grundlegend ist die Reform vor allem deshalb, weil — dies sei noch einmal hervorgehoben — die Bezahlung der Abgeordneten künftig deren angemessene Lebenshaltung voll decken muß (Vollalimentation). Dies ist ein neues Prinzip. Gemessen an den Erfordernissen einer Vollalimentation waren die Diäten bisher trotz Steuerfreiheit zu niedrig, was sich auch darin widerspiegelt, daß derzeit nur ein sehr kleiner Teil der Bundestagsabgeordneten aus den Diäten allein seinen Lebensunterhalt bestreitet. So gesehen führt kein Vorher-Nachher-Vergleich zu einem vernünftigen Urteil, sondern nur ein Messen an Kriterien, wie sie der Beirat in den vorangegangenen Abschnitten erörtert hat. Allerdings: Um des Ansehens des Bundestages in der Öffentlichkeit willen muß bei der Neufestsetzung der Diäten der Anschein vermieden werden, als nutze das Parlament den Übergang zur Besteuerung und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts, um eine ungerechtfertigte sprungartige Verbesserung der Lage aller Abgeordneten durchzusetzen. Dies gilt um so mehr in einer Zeit, da Regierung und Parlament selbst vom Bürger immer wieder fordern, mit seinen eigenen Ansprüchen an Staat und Sozialprodukt Maß zu halten. Da in der Vergangenheit das Einkommen der Abgeordneten offenbar nicht durchweg unzureichend war, um einen angemessenen Lebensunterhalt zu sichern, darf das Parlament bei der Neufestsetzung der Diäten den bisherigen finanziellen Status der Abgeordneten nicht ganz aus dem Auge verlieren.

5.5.4.

Eine Vernachlässigung der Tatsache, daß die Diäten künftig zu versteuern sind, würde das Urteil über die Neufestsetzung der Diäten in doppelter Weise verfälschen.

Erstens: Die Einführung der Steuerpflicht ist nicht bloß als der Wegfall eines unzulässigen Privilegs der Abgeordneten zu sehen. Selbstverständlich wären die Diäten auch in der Vergangenheit schon höher festgesetzt worden, wenn sie nicht steuerfrei gewesen wären. Insoweit wäre also eine Anhebung der Diäten auch dann unvermeidlich gewesen, wenn im übrigen zu einer grundlegenden Reform kein Anlaß bestanden hätte. Denn zu versteuernde Diäten in Höhe von knapp 4 000 DM wären eine unangemessen niedrige Entschädigung im Sinne von Artikel 48 Abs. 3 GG auch dann gewesen, wenn das Prinzip der Vollalimentation nicht gegolten hätte.

Zweitens: Die Einführung der Steuerpflicht für die Diäten bedeutet für die Mehrheit der Abgeordneten auch dann eine finanzielle Einbuße, wenn die Diäten (brutto) so stark erhöht werden, daß sie nach Abzug der Steuern für einen Abgeordneten ohne andere Einnahmen den bisherigen steuerfreien Grunddiäten entsprechen. Denn die meisten Abgeordneten haben neben den Einkünften aus dem Mandat weitere Einkünfte aus beruflicher Tätigkeit oder aus Vermögen, so daß die Kumulation der nunmehr steuerpflichtigen Mandatseinkünfte mit den übrigen Einkünften wegen der Progression des Steuertarifs zu einer überproportional hohen Steuer führt. Die übrigen Einkünfte des Abgeordneten wurden bisher wegen der Steuerfreiheit der Grunddiäten so versteuert, als müßte der Abgeordnete aus ihnen allein seinen Lebensunterhalt bestreiten. Das bedeutet praktisch, daß für sie die Freibeträge sowie die niedrigen Anfangssätze des Einkommensteuertarifs in Anspruch genommen werden konnten. Künftig gelten für sie hohe Progressionssätze. Um dies anschaulich zu machen: Der verheiratete Abgeordnete zahlte bisher von 7 100 DM jährlich an anderen Einkünften keine Einkommensteuer. Künftig wird er davon 48 % Einkommen- und Kirchensteuer abführen müssen.

5.5.5.

Verfälscht würde das Urteil über die finanzielle Besserstellung der Abgeordneten auch, wenn man außer acht ließe, daß künftig ein großer Teil der Abgeordneten auf bisher gewohnte andere Einnahmen verzichten muß.

Aus dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich, daß die unter die Unvereinbarkeit von Amt und Mandat fallenden Angehörigen des öffentlichen Dienstes, soweit sie ins Parlament gewählt werden, in Zukunft keine Ruhebezüge mehr erhalten können. Sie werden zudem ihre Beihilfeansprüche im Krankheitsfall einbüßen, und Bezüge aus öffentlichen Kassen, die mit dem Mandatsgehalt zusammentreffen, werden in Zukunft dem Prinzip der Anrechnung unterliegen. Damit verlieren rund 40 % der Mitglieder des Bundestages Einkommen, das ihnen neben den Grunddiäten bisher zur Verfügung stand und das zu ihrem Lebensunterhalt beitrug. Daß insoweit eine relative Schlechterstellung eines Teils der Abgeordneten eintritt, ist zwar gewollt. Denn es geht um den Abbau von Privilegien, die vom Bundesverfassungsgericht als verfassungswidrig bezeichnet wurden. Ein spezieller Ausgleich zur Wahrung des Besitzstandes kann also hier ebensowenig in Betracht kommen wie hinsichtlich der Einführung der Steuer-

pflicht für die Grunddiäten. Jedoch hat auch das Bundesverfassungsgericht eine enge Verbindung zwischen dem Wegfall solcher Privilegien und dem Übergang zum Prinzip der Vollalimentation der Abgeordneten gesehen. Die unzureichende Einkommenssituation der Abgeordneten ohne anderweitige Einnahmen war gewiß auch bisher schon ein Problem. Da es sich aber um eine vergleichsweise kleine Gruppe handelte, hat sich der Bundestag wohl zu Recht gehindert gesehen, an deren Situation die Bemessung der Grunddiäten für alle Mitglieder des Bundestages auszurichten. Dies wird sich jetzt ändern. Die Gruppe der Abgeordneten ohne größere Nebeneinnahmen wird in Zukunft unter Umständen sogar mehr als die Hälfte der Mitglieder des Bundestages umfassen.

5.5.6.

Ein erheblicher Vorteil für die Abgeordneten würde es bedeuten, wenn die Alters- und Hinterbliebenenversicherung der Mitglieder des Bundestages in versorgungsrechtlicher Form ausgestaltet wird, wie dies der Beirat empfiehlt (siehe dazu Ziffer 7.1.). Denn die Abgeordneten brauchten dann keine Eigenbeiträge für ihre Alterssicherung mehr zu leisten. Diese betrugen bisher monatlich 962,50 DM (25 % der Grunddiäten; Stand 1975). Es ist nicht zu verkennen, daß jede Form der parlamentarischen Alterssicherung als wesentlicher Faktor in die Höhe der Grunddiäten eingehen muß. Bei der Höhe des vorgeschlagenen Mandatsgehalts ist daher berücksichtigt worden, daß der Abgeordnete in Form einer pensionsähnlichen Altersversorgung einen Kapitalwert erhalten soll, für den er keine eigenen Beiträge zu leisten hätte. Sollte die Alters- und Hinterbliebenensicherung der Mitglieder des Bundestages hingegen in der bisher geltenden versicherungsrechtlichen Form beibehalten werden, müßte das bei der Festsetzung der Höhe des Mandatsgehalts berücksichtigt werden.

5.5.7.

Der Beirat hat in seinem Vorschlag berücksichtigt, daß die Abgeordneten die Vorsorge zur Abdeckung des Krankheitsrisikos in vollem Umfange aus dem Mandatsgehalt zu bestreiten haben. Dies gilt in Zukunft auch für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes, die dann während ihrer Zugehörigkeit zum Bundestag den bisherigen Beihilfeanspruch verlieren werden und deshalb ihren privaten Versicherungsschutz insoweit erweitern müssen. Nach Auffassung des Beirats ist es möglich und zumutbar, aus einem Mandatsgehalt von 7 000 DM monatlich die hierzu notwendigen Ausgaben zu bestreiten.

5.5.8.

Nimmt man alle Elemente der Reform zusammen, so wird sichtbar, daß sich die Einkommenssituation der Abgeordneten sehr unterschiedlich verändern wird. In einer sehr begrenzten Zahl von Fällen, nämlich bei Mitgliedern des Bundestages, die über keine anderen Einkommen verfügen, wird die Verbesserung — gemessen an den bisherigen Grunddiäten — fast an 80 % heranreichen [1]). In der Regel wird sie jedoch wesentlich geringer sein. Nicht besser stehen werden sich die Abgeordneten mit sehr hohen anderen Einnahmen sowie Abgeordnete, die beruflich hohe Positionen im öffentlichen Dienst eingenommen haben. Schlechter als bisher stünden sich etwa Parlamentarier, die einen höheren Rang als den eines Regierungsdirektors oder Studiendirektors bekleidet und vor ihrer Abgeordnetenzeit ein sehr hohes Dienstalter erreicht haben. Noch ausgeprägter ist die Verschlechterung für jene Abgeordnete, die derzeit sowohl Ruhestandsbezüge erhalten als auch über sonstige hohe Einnahmen, zum Beispiel aus Vermögen, verfügen.

Die sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf das Einkommen des einzelnen Abgeordneten, die sich aus der Reform ergeben, sind gewollt. Sie bilden sogar den Kern der Reform. Gewollt ist auch, daß die Reform bei den Abgeordneten, die keine anderweitigen erheblichen Einkommen haben, zu einer erheblichen Verbesserung des Einkommens führt.

Insgesamt wird die vorgeschlagene Regelung die wirtschaftliche Lage der großen Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verbessern. Nur eine sehr kleine Gruppe von Parlamentariern wird dagegen finanzielle Opfer bringen müssen, die zudem in den allermeisten Fällen nur einen begrenzten Umfang haben. Dies ist für den Beirat mit ein Grund für die Empfehlung, bei der Festsetzung des Mandatsgehalts nicht über 7 000 DM hinauszugehen.

Die Wähler vergeben an die 518 Mitglieder des Bundestages ein hohes Amt. Angesichts der Gefahr, daß die Diskussion um die Veränderung der Diäten von gewissen Mißverständnissen geprägt sein könnte, fordert der Beirat die Öffentlichkeit auf, sich aus Anlaß der anstehenden Reform unabhängig von allen Veränderungsraten möglichst unbefangen zu fragen, wie die Abgeordneten des Deutschen Bundestages in das Einkommensgefüge der Bundesrepublik eingeordnet werden sollten. Eine großzügige Entscheidung würde zu den Anforderungen und Belastungen, die das parlamentarische Mandat mit sich bringt, nicht im Widerspruch stehen.

5.6. Mandatsbezüge der Präsidiumsmitglieder

Der Beirat hatte bei der Frage der Neufestsetzung des Mandatsgehalts vom Grundsatz der Diätengleichheit auszugehen. Alle Parlamentsmitglieder haben ohne Berücksichtigung sonstiger Kriterien Anspruch auf gleichhoch bemessene Grunddiäten. Gemäß der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 [2]) ist eine Ausnahme

---

[1]) Bruttodiäten von 7 000 DM monatlich — wie sie der Beirat vorschlägt — sichern einem verheirateten Abgeordneten ein Nettoeinkommen von knapp 5 100 DM im Monat. Die vorgeschlagene Reform der Alterssicherung würde den Abgeordneten, wie erwähnt, pro Monat um fast 1 000 DM entlasten. Praktisch bedeutet dies, daß bei Bruttodiäten von 7 000 DM das Einkommen jener Abgeordneten, die keine anderen Einnahmen haben, um monatlich (netto) fast 2 300 DM oder gut 75 % steigen würde.

[2]) BVerfGE 40, S. 318

vom formalisierten Gleichheitssatz im Sinne eines zwingenden Grundes nur für den Parlamentspräsidenten und seine Stellvertreter anzuerkennen, wobei das Gericht hinzufügt, daß deren angemessene Entschädigung dadurch mitbestimmt wird, daß sie an der Spitze eines obersten Verfassungsorgans stehen.

Der Beirat ist der Auffassung, daß aufgrund der hervorgehobenen verfassungsrechtlichen Stellung sowie der Repräsentationsfunktion wie bisher für die Mitglieder des Präsidiums des Bundestages Sonderregelungen im Diätengesetz vorgesehen werden sollten, die als Ausnahme von der einheitlichen Bemessung der Grunddiäten gerechtfertigt sind. Dabei dürfte es sich empfehlen, für den Präsidenten des Deutschen Bundestages ein Mandatsgehalt etwa in doppelter Höhe der Grunddiäten vorzusehen; für die Vizepräsidenten des Deutschen Bundestages könnte ein Betrag etwa in Höhe der anderthalbfachen Grunddiäten vorgesehen werden. Da die Mitglieder des Präsidiums des Deutschen Bundestages außergewöhnlich umfangreichen und mit ihrem Amt in Zusammenhang stehenden Repräsentationspflichten nachzukommen haben, die höhere Aufwendungen mit sich bringen, als sie die Abgeordneten des Bundestages im Normalfall haben, empfiehlt der Beirat, für die Präsidiumsmitglieder eine besondere Dienstaufwandsentschädigung vorzusehen. Diese finanzielle Ausstattung der Präsidiumsmitglieder hat sich an den aus dem Amt erwachsenden Pflichten zu orientieren.

6. Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen

6.1. Grundsätze

Der Beirat ist bei seinen Überlegungen über die Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen von dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 und den darin enthaltenen Grundsätzen ausgegangen.

Das Bundesverfassungsgericht stellt ausdrücklich fest, daß neben der Alimentation (Grunddiäten) der Abgeordneten weiterhin die Gewährung steuerfreier Aufwandsentschädigungen an die Abgeordneten zulässig ist [1]). Folgende Kriterien stellt das Bundesverfassungsgericht für die Gewährung steuerfreier Aufwandsentschädigungen auf:

Entschädigung bzw. Ausgleich

— für wirklich entstandenen Aufwand;

— für sachlich angemessenen begründeten Aufwand;

— für mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand.

Als Aufwand kann hierbei ausschließlich der finanzielle Aufwand, nicht aber der zeitliche Aufwand berücksichtigt werden. Aufwandsentschädigungen bleiben, soweit sie diese Kriterien erfüllen, steuerfrei. Eine Pauschalierung solcher Aufwandsentschädigungen in Orientierung am tatsächlichen Aufwand der Abgeordneten in Ausübung ihres Mandats läßt das Gericht ausdrücklich zu.

Bei seinen Überlegungen zur Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen hat der Beirat auch die Bedenken erörtert, die gegen eine Steuerbefreiung des bei Abgeordneten pauschalierten Unkostenersatzes vorgebracht worden sind. So wurde beispielsweise in der Öffentlichkeit und in verschiedenen publizistischen Organen die Auffassung vertreten, daß die Pauschalen ohne Rücksicht auf den tatsächlichen Mehraufwand bemessen, also in der Regel zu hoch angesetzt worden seien. Die Aufwendungen zahlreicher Parlamentsmitglieder, so wurde geltend gemacht, hätten deshalb keineswegs die Höhe der Beträge erreicht, für die eine Kostenerstattung geleistet worden sei, während sie bei anderen, weniger zahlreichen Abgeordneten über die Höhe der Erstattungsbeiträge hinausgegangen seien. Es seien deshalb, so wurde argumentiert, sowohl Fälle denkbar (und solche Fälle seien im übrigen auch bekanntgeworden), in denen Abgeordnete keinen Aufwand nachweisen konnten; es seien aber auch solche Fälle denkbar, in denen der tatsächliche Aufwand eines Abgeordneten die gesamten Diäten (Grunddiäten plus Pauschalbeträge) überstiegen habe.

Zum anderen war in der öffentlichen Diskussion wiederholt darauf hingewiesen worden, daß die Wirkung der Besteuerung der Grunddiäten und anderer Regelungen durch eine überproportionale Anhebung der steuerfreien Pauschalbeträge zumindest teilweise wieder egalisiert werden könnte. Einer „Manipulation" der Abgeltung der mandatsbedingten Unkosten zur Milderung des steuerlichen Progressionseffektes bei den Grunddiäten, so war argumentiert worden, durch zu starke Erhöhung der Pauschalen könnte durch die Steuerfreiheit des Kostenersatzes Vorschub geleistet werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Urteil darauf hingewiesen, daß zukünftig zum Beispiel eine Reihe von Pauschalen, Tage- und Sitzungsgeldern, Verdienstausfallentschädigungen und ähnliche Zuwendungen aus der Parlamentskasse entfallen [1]). Diese Aussage dürfte sich auf bisher in den Parlamenten gewährte Entschädigungen beziehen, die als Ersatz für entgangene oder entgehende Einnahmen oder für die Aufgabe oder Nichtausübung einer Tätigkeit bzw. für Verdienstausfall oder Zeitverlust gezahlt werden. Da dieser Verdienstausfall

[1]) „Nur die Entschädigung für wirklich entstandenen, sachlich angemessenen, mit dem Mandat verbundenen besonderen Aufwand ist daneben noch echte Aufwandsentschädigung, die auch künftig steuerfrei bleiben kann." (BVerfGE 40, S. 328; ähnlich S. 318)

[1]) BVerfGE 40, S. 318

(Einkommensausgleich) bereits bei der Bemessung der Alimentation berücksichtigt wird, bleibt kein Raum für gesonderte Entschädigung für Verdienstausfall (Einkommensausgleich). Soweit das Gericht den Verdienstausfall anspricht, betrifft dies den Bundestag nicht, da im Bundestag bisher keine Verdienstausfallentschädigung gezahlt wurde. Soweit das Gericht darauf hinweist, daß die Gewährung steuerfreier Aufwandsentschädigungen zur Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen in unterschiedlicher Höhe zukünftig entfallen, muß angemerkt werden, daß dies nur eintritt, sofern solchen Aufwandsentschädigungen kein wirklich entstandener, sachlich begründeter, besonderer finanzieller Aufwand entgegensteht.

Der formalisierte Gleichheitsgrundsatz, der in bezug auf die Alimentation für alle Abgeordnete in gleicher Weise gilt und eine Alimentation in gleicher Höhe erfordert, trifft nach der Entscheidung des Gerichts auf die steuerfreien Aufwandsentschädigungen nicht zu. Der Kostenersatz kann danach unterschiedlich hoch bemessen werden.

6.2. Möglichkeiten für die Abgeltung und für die steuerliche Behandlung mandatsbedingter Aufwendungen

a) Erstattung der mandatsbedingten Aufwendungen
   - gegen Einzelnachweis in unbeschränkter Höhe,
   - gegen Einzelnachweis in begrenzter Höhe,
   - pauschal

b) Steuerliche Absetzung als Werbungskosten entsprechend der Erstattung
   - soweit tatsächlich entstanden; unbeschränkt gegen Einzelnachweis,
   - soweit tatsächlich entstanden; aber mit Höchstbetrag (Begrenzung),
   - pauschaliert (ohne Einzelnachweis),

c) Erstattung begrenzter Aufwendungen mit der Möglichkeit, darüber hinausgehenden Aufwand als Werbungskosten abzusetzen.

6.3. Entscheidung für die Pauschalierung des Kostenersatzes

Die bisherige pauschale Erstattung der mandatsbedingten Unkosten hat sich nach Auffassung des Beirats wegen ihrer Praktikabilität bewährt. Sie ist auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, wie sich aus den Ausführungen im Urteil vom 5. November 1975 ergibt, grundsätzlich als zulässig anzusehen. Der Beirat hat sich deshalb für die Beibehaltung der pauschalen Erstattung mandatsbedingter Aufwendungen ausgesprochen.

Der Einzelnachweis mandatsbedingter Aufwendungen würde den Abgeordneten in unverhältnismäßiger, seiner Stellung nach unzumutbaren Weise belasten; ebenso auch die Verwaltung. Der Einzelnachweis wäre, da die Aufgaben eines Abgeordneten nicht in abschließender Form bestimmt werden können, auch mit gewissen Abgrenzungsschwierigkeiten verbunden. Der Beirat war der Auffassung, daß es dem Verfassungsgrundsatz des freien Mandats am besten entspricht, wenn die mandatsbedingten Aufwendungen der Abgeordneten in Form des pauschalierten Unkostenersatzes abgegolten werden.

Eine Kombination von Kostenersatz und steuerlichem Abzug als Werbungskosten, soweit Aufwand durch die Pauschale weder der Höhe noch der Art nach erfaßt werden, schlägt der Beirat nicht vor.

Eine solche Kombination würde den Vereinfachungseffekt des pauschalierten Unkostenersatzes weitgehend beseitigen, insbesondere auch die Gefahr von Mißbrauch in sich bergen. Es ist das Wesen von Pauschalierungen, daß hierbei auf die durchschnittliche Höhe der entstandenen, durch die Zweckbestimmung verursachten Aufwendungen abgestellt wird. Der Beirat war sich bewußt, daß die pauschalierte Unkostenerstattung mit voller Abgeltungswirkung nur dann möglich ist, wenn die Kostenpauschalen so festgesetzt sind, daß sie auch wirklich den durchschnittlichen Aufwand des Abgeordneten decken.

Formen des pauschalierten Kostenersatzes

Im Rahmen des pauschalierten Kostenersatzes können mehrere Formen unterschieden werden:

- Gewährung einer Gesamtpauschale (im Sinne einer „Amtsausstattung" für Mitglieder des Bundestages) oder mehrere Einzelpauschalen,
- einheitliche oder gestaffelte Pauschalen,
- Kostenersatz in Form von geldwerten Dienst- und Sachleistungen des Parlaments an die Abgeordneten.

Der Beirat neigte im Prinzip der Lösung zu, daß eine einheitliche Gesamtpauschale gewährt werden sollte. In Orientierung an den Kriterien, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 5. November 1975 anspricht, hat es der Beirat jedoch für notwendig erachtet, bei einzelnen Positionen des mandatsbedingten Aufwandes zu empfehlen, von der einheitlichen Pauschalierung zugunsten gestaffelter Pauschalbeträge abzugehen. Je Sitzungstag pauschalierte Beträge/Tagegelder zu gewähren, hält der Beirat nicht für angemessen.

6.4. Derzeitige Abgeltung mandatsbedingter Aufwendungen

a) Zusammensetzung des Kostenersatzes

Im Rahmen der in Artikel 48 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankerten Entschädigung erhalten die Mitglieder des Bundestages nach den gesetzlichen Bestimmungen derzeit folgende Erstattungsbeträge:

- Tagegeldpauschale monatlich 1 500 DM
  jährlich 18 000 DM
- Kostenpauschale monatlich 1 500 DM
  jährlich 18 000 DM

— Reisekostenpauschale monatlich 1 050 DM
jährlich 12 600 DM

— Kostenersatz für die Beschäftigung von Mitarbeitern bis zu monatlich 2 450 DM
bis zu jährlich 29 400 DM

(Stand 1975)

b) Angaben der Mitglieder des Bundestages über die mandatsbedingten Ausgaben

In den Rechenschaftslegungen der Mitglieder des Bundestages in der Publizistik und in der wissenschaftlichen Literatur finden sich nur vereinzelt Angaben über die Verwendung der zur Bestreitung mandatsbedingter Aufwendungen gezahlten Kostenpauschalen. In den Aufstellungen fehlt im allgemeinen eine Gegenüberstellung zwischen dem tatsächlich gezahlten Kostenersatz (in Relation zur Zweckbestimmung) und der Höhe der tatsächlich dem Abgeordneten entstandenen mandatsbedingten Ausgaben (mit Zuordnung der entsprechenden Zweckbestimmung). Dagegen sind wiederholt von Bundestagsabgeordneten und in der einschlägigen Publizistik Berechnungen veröffentlicht worden, in denen die mandatsbezogenen Einnahmen (Grunddiäten; Kosten-, Tagegeld- und Reisekostenpauschale) den mandatsbezogenen Ausgaben (Eigenbeitrag der MdB zur Alters- und Hinterbliebenenversorgung des Bundestages; Fraktions- und Parteibeiträge; Wahlkampfkosten; Kosten für Lebensführung am Ort des Parlaments; Sekretariats- und Reisekosten im Wahlkreis) gegenübergestellt worden. Ziel eines solchen Vergleichs von Mandatseinnahmen und -ausgaben ist es, das frei verfügbare Einkommen eines Mitglieds des Bundestages zu ermitteln, das zur Bestreitung des Lebensunterhalts dient. Die Kostenrechnungen erlauben aber gewisse Rückschlüsse auf die Höhe und auf die Zweckbestimmung mandatsbedingter Ausgabeposten.

Die vorhandenen und zur Verfügung stehenden Unterlagen für die Feststellung der tatsächlich mandatsbedingten Aufwendungen können nicht als repräsentativ gelten. Der Untersuchung lagen Abrechnungen von zwölf Mitgliedern des Bundestages (sieben im Jahre 1975; sechs im Jahre 1974) zugrunde, die in Tageszeitungen, Illustrierten und Wochenzeitungen (zum Teil mehrfach) veröffentlicht wurden. Rechnet man die eindeutig als mandatsbedingte Aufwendungen zu qualifizierenden Ausgaben in den Aufstellungen zusammen, so ergeben sich mandatsbedingte Aufwendungen in der Größenordnung von monatlich zwischen 4 820 DM und 2 732 DM (bezogen auf die Rechenschaftslegung in 1975). In den Abrechnungen für 1974 schwanken die im Zusammenhang mit dem Bundestagsmandat stehenden Ausgaben zwischen monatlich 3 460 DM und 2 750 DM. Da die Zahl der Fälle zu gering ist, lassen sich aus diesen Zahlen keine Durchschnittswerte mit statistischer Aussagekraft gewinnen.

Aus den vorliegenden Abrechnungen lassen sich zudem keine Folgerungen dergestalt ziehen, daß die tatsächliche Höhe der mandatsbedingten Ausgaben in Beziehung zur Höhe der außerparlamentarischen Einnahmen eines Abgeordneten stünde. D. h. daß Abgeordnete, die neben den Diäten (Grunddiäten und Unkostenpauschale) über anderes Einkommen verfügen, höhere mandatsbedingte Ausgaben geltend machen würden als Mitglieder des Bundestages, die im wesentlichen nur über die Diäten verfügen.

Schließlich lassen sich aus den vorliegenden Kostenrechnungen nur bedingt Rückschlüsse auf die Relation zwischen Höhe und Zweckbestimmung mandatsbedingter Ausgaben bei der Festsetzung 1973/Anfang 1974 und den dem einzelnen Abgeordneten tatsächlich entstehenden Aufwendungen ziehen. Die vorliegenden Abrechnungen lassen erkennen, daß sich die Ausgaben der Abgeordneten an Partei und Fraktion sowie wahlkampfbedingte Rücklagen, die aus den Mandatseinnahmen bestritten werden, auf ein Mehrfaches der Summe belaufen, die bei der Berechnung der Pauschalen dafür vorgesehen wurde. 1975 lag die monatliche Höhe der Ausgaben für Parteibeiträge und Wahlkampfrücklagen gemäß den Abrechnungen zwischen 1 720 DM und 970 DM, 1974 zwischen ca. 550 DM und 1 270 DM.

Eine genauere Aufschlüsselung dieser Summe läßt sich nur im Hinblick auf die Fraktionsbeiträge vornehmen.

Diese beliefen sich 1975

— bei der SPD-Bundestagsfraktion auf monatlich 450 DM

— bei der CDU/CSU-Bundestagsfraktion auf monatlich 50 DM

— bei der FDP-Bundestagsfraktion auf monatlich 75 DM.

Da die einzelnen Ausgabeposten in den vorliegenden Abrechnungen nur schwer, zum Teil gar nicht miteinander vergleichbar sind, muß z. B. offenbleiben, ob die Aufwendungen für den zweiten Wohnsitz am Ort des Bundestages (Wohnung und Verpflegung) bzw. die Kosten für die Betreuung des Wahlkreises höher oder geringer sind als die bei der Berechnung der Pauschalen für diese Zwecke veranschlagten Summen.

Zahlen, die in bezug auf mandatsbedingte Ausgaben in Presse und Funk genannt worden sind, lassen im allgemeinen weder Bezugspunkt noch Berechnungsgrundlage erkennen. Sie dürften einer genaueren Nachprüfung nur schwerlich Stand halten.

Eine vom Presse- und Informationszentrum des Deutschen Bundestages [1]) veröffentlichte durchschnittliche Diätenrechnung eines Bundestagsabgeordneten stellt den Pauschalen von zusammen 3 100 DM im Monat mandatsbedingte Ausgaben von insgesamt 3 360 DM gegenüber. Diese Übersicht, die in der Publizistik bzw. in der Literatur verschiedentlich abgedruckt oder fortgeschrieben worden ist, dürfte inzwischen als überholt gelten.

---

[1]) „70 Stunden in der Woche ...", Bonn (1970)

6.5. Vorschlag für die künftige Erstattung mandatsbedingter Aufwendungen

6.5.1.

Mangels halbwegs verläßlicher Informationen über die tatsächliche Höhe der durchschnittlichen mandatsbedingten Aufwendungen sieht sich der Beirat außerstande, eine Empfehlung abzugeben, die den vom Bundesverfassungsgericht erhobenen Ansprüchen genügt. Der Beirat hält es für geboten, daß sich der Bundestag die fehlenden Kenntnisse bald verschafft, gegebenenfalls durch Befragung einer repräsentativen Auswahl seiner Mitglieder. Zumindest über die großen Ausgabeposten scheinen dem Beirat solche Informationen unentbehrlich, wenn der ungute Streit über den vermeintlichen Einkommensgehalt der pauschalierten Kostenerstattung ein Ende haben soll.

Bis solche Grundlagen vorliegen, sollte die vom Beirat vorgeschlagene Regelung gelten. Sie muß sich notwendigerweise an plausiblen Berichten erfahrener Abgeordneter sowie an Vorstellungen der Angemessenheit stärker orientieren, als dies eine Dauerlösung dürfte, die dem Kriterium des tatsächlichen Aufwandes genügen soll.

Bei seinem Vorschlag für die Festsetzung neuer Kostenpauschalen hat der Beirat bei den meisten Kostenkomponenten an den Gesichtspunkten angeknüpft, welche in der Vergangenheit die Pauschalbeträge bestimmt haben. Allerdings sind Ansätze für Fraktionsbeiträge, Sonderbeiträge der Abgeordneten an ihre Partei sowie Aufwendungen oder Rücklagen für den Wahlkampf sämtlich außer Betracht geblieben. Eine Anpassung der Teilpauschalen an die seit 1974, dem Jahr der letzten Neufestsetzung der Pauschalen, eingetretenen Kostensteigerungen ist versucht worden.

Bei zwei Kostenkomponenten hält der Beirat eine Staffelung der Pauschalbeträge für dringlich, und zwar bei den Kosten für ein Büro im Wahlkreis in Abhängigkeit davon, ob ein eigenes Büro außerhalb der Wohnung unterhalten wird, sowie bei den mandatsbedingten Wohnungsmehrkosten in Abhängigkeit davon, ob eine zusätzliche Wohnung unterhalten werden muß. In der Form einer Modellrechnung hat der Beirat seine Vorstellungen über die Berechnung der monatlichen Kostenpauschale zusammengefaßt. Aufgrund dessen empfiehlt er, die monatliche Kostenpauschale auf höchstens 4 000 DM und mindestens 3 400 DM festzusetzen (jährlich höchstens 48 000 DM und mindestens 40 800 DM).

Im Rahmen der Bürokosten hat der Beirat für die Unterhaltung eines eigenen Büros außerhalb der Wohnung (Miete, Heizung, Beleuchtung, Reinigung, Ergänzung der Einrichtung) monatlich den Betrag von 500 DM angesetzt. Bei Mitbenutzung eines Büros im Wahlkreis oder bei einem Büro innerhalb der Wohnung ist ein Mindestbetrag von 200 DM monatlich angesetzt worden. Für Büromaterial und Porto in Bonn sowie im Wahlkreis und darüber hinaus für die Telefonkosten, die bei der Wahlkreisarbeit entstehen, sind pro Monat 600 DM veranschlagt worden. Bei einer effektiven Wahlkreisarbeit dürften diese Kosten durchschnittlich erreicht weden. Für Fachliteratur, Zeitungen und Zeitschriften, die der Abgeordnete zur Information benötigt, ist ein Betrag von monatlich 150 DM angesetzt worden. Für Kosten im Zusammenhang mit der Betreuung des Wahlkreises sind monatlich 600 DM an mandatsbedingten Aufwendungen angesetzt worden. Hierzu gehören Kosten im Zusammenhang mit dem Besuch von Veranstaltungen, Einladungen, Glückwünsche, Zeitungsanzeigen und andere Repräsentationsausgaben, denen sich der Abgeordnete bei der Ausübung des Mandats nicht entziehen kann. Für Fahrten zur Wahrnehmung von Mandatspflichten sind unter der Rubrik Reisekosten pro Monat 850 DM veranschlagt worden. Für andere mandatsbedingte Reisekosten, die den einzelnen Abgeordneten entstehen, ohne daß er dafür eine Vergütung erhält, sind 200 DM je Monat in Rechnung gestellt worden. Der Beirat hat davon abgesehen, bei den Reisekosten eine Differenzierung vorzusehen und etwa zwischen städtischen und ländlichen Wahlkreisen zu unterscheiden. Eine Nachprüfung dürfte ergeben, daß die Kosten für Fahrten mit einem Kraftfahrzeug in einem städtischen Wahlkreis nicht wesentlich geringer sein dürften als in einem Flächenwahlkreis. Auch eine Differenzierung hinsichtlich der Entfernung zwischen Bonn und Wahlkreis (zum Beispiel in Nah-, Mittel- oder Fernzone) hält der Beirat nicht für sachgerecht. Überdies werden die Abgeordneten erfahrungsgemäß nicht nur innerhalb ihres Wahlkreises tätig.

Als Erstattung für die Kosten, die den Abgeordneten des Bundestages für Übernachtungen am Sitz des Parlaments entstehen, hat der Beirat 500 DM pro Monat angesetzt. Hierin sind die Kosten bei Nachweis einer Zweitwohnung im Raum Bonn oder im Wahlkreis enthalten. In sonstigen Fällen sind zur Abgeltung gelegentlicher Übernachtungskosten (z. B. Übernachtungen im Hotel) monatlich 200 DM angesetzt worden. An Verpflegungsmehraufwand infolge der Mandatsausübung hat der Beirat Kosten in Höhe von monatlich 600 DM veranschlagt.

Erfahrungsgemäß entstehen auch denjenigen Abgeordneten, die über Landeslisten in den Bundestag gewählt werden, durch die Wählerbetreuung vergleichbare Kosten. Der Beirat sah deshalb insofern von einer Differenzierung der Kostenpauschale ab.

Modell für die Berechnung der monatlichen Kostenpauschale

	Höchstbetrag DM	Mindestbetrag DM
1. Bürokosten		
a) Mietkosten		
— bei Nachweis eines eigenen Büros außerhalb der Wohnung	500	
— bei Mitbenutzung eines Büros im Wahlkreis oder bei einem Büro innerhalb der Wohnung		200
b) Telefon, Porti, Büromaterial	600	600
c) Fachliteratur	150	150
2. Wahlkreisbetreuung		
d) Kosten der Wahlkreisbetreuung	600	600
3. Reisekosten		
e) Fahrten zur Wahrnehmung von Mandatspflichten	850	850
f) andere mandatsbedingte Reisen	200	200
4. Wohnung und Verpflegung		
g) Kosten für Übernachtung		
— bei Nachweis einer Zweitwohnung in Bonn oder im Wahlkreis	500	
— in sonstigen Fällen (gelegentliche Übernachtungskosten)		200
h) Verpflegung in Bonn	600	600
	4 000	3 400

6.5.2.

Nach der bisherigen Regelung im Bundestags-Diätengesetz 1968 wird Kostenersatz für die Beschäftigten von Mitarbeitern von Abgeordneten nur gegen Nachweis des tatsächlichen Vorliegens dieser Aufwendungen gewährt. Voraussetzung hierfür ist die Vorlage eines gültigen Arbeitsvertrages.

Dieser Kostenersatz wird nicht an den Abgeordneten selbst, sondern unmittelbar an den (die) von ihm eingestellten Mitarbeiter ausgezahlt. Der Beirat gibt zu erwägen, ob diese Mitarbeiterpauschale nicht angehoben werden sollte.

6.5.3.

Bei dem Berechnungsmodell zur Abgeltung der mandatsbedingten Aufwendungen ist der Beirat weiterhin davon ausgegangen, daß den Mitgliedern des Bundestages auch in Zukunft geldwerte Dienst- und Sachleistungen von seiten des Bundestages (z. B. Ausstattung eines Büros im Abgeordnetenhochhaus bzw. im Bereich des Bundestages; Jahresnetzfahrkarte der Deutschen Bundesbahn) gewährt werden. Diese geldwerten Dienst- und Sachleistungen sind als Kostenersatz weiterhin steuerfrei zu belassen.

6.5.4.

Für Amtsinhaber (Mitglieder der Bundesregierung; Parlamentarische Staatssekretäre), die zugleich ein Bundestagsmandat innehaben, sollte grundsätzlich eine entsprechend niedriger bemessene Kostenpauschale vorgesehen werden. Dies ist in Anbetracht der Amtswohnung bzw. der Verfügung über Dienstwagen und Dienstbüros gerechtfertigt und entspricht im übrigen auch der bisherigen Praxis.

6.6. Andere mandatsspezifische Kosten

Fraktionsbeiträge, Sonderabgaben der Mandatsinhaber an die Partei und Wahlkampfkosten stellen Aufwendungen dar, die allen Abgeordneten, allerdings in unterschiedlicher Höhe, entstehen. Der Beirat hat diese Aufwendungen weder bei der Festsetzung des Mandatsgehalts noch bei der Bemessung der Kostenpauschale berücksichtigen können.

Durch solche mandatsspezifischen Ausgaben werden die Diäten der Mitglieder des Bundestages tatsächlich jedoch in zum Teil nicht unbeträchtlichem Umfange in Anspruch genommen.

6.6.1. Fraktionsbeiträge

Der Beirat hält es nicht für gerechtfertigt, im Rahmen des Ersatzes der mandatsbedingten Aufwendungen den Abgeordneten auch die Beiträge zu erstatten, die sie in unterschiedlicher Höhe an ihre jeweilige Fraktion leisten. In der Berechnung der bisherigen Kostenpauschale von monatlich 1 500 DM war für diesen Zweck ein Ansatz von monatlich 100 DM enthalten.

Das Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts schließt es nicht ausdrücklich aus, dem Abgeordneten Leistungen an seine Fraktion aus der Staatskasse zu erstatten. Dem Urteil jedoch ist zu entnehmen, daß solche Beitragszahlungen an die Fraktionen bei der Bemessung der Grunddiäten der Abgeordneten (Mandatsgehalt) nicht berücksichtigt werden können [1]).

Die Leistungen der Abgeordneten zur Mitfinanzierung der Organisation und der Dienstleistungen ihrer Parlamentsfraktion fallen begrifflich unter die mandatsbedingten Aufwendungen. Da die Fraktionen notwendige Einrichtungen des Parlaments darstellen, ohne die eine Volksvertretung nicht arbeitsfähig wäre, ist ein ausreichender Bezug zwischen den Leistungen der Mandatsträger an die Fraktion und dem Mandat gegeben. Insoweit ist es den Fraktionen unbenommen, Beiträge zu erheben. Die Fraktionen sollten jedoch bedenken, daß in der Öffentlichkeit durch Fraktionsbeiträge ein falsches Bild über die Höhe der frei verfügbaren Mandatsbezüge des einzelnen Abgeordneten entstehen könnte. Zudem muß berücksichtigt werden, daß den Fraktionen zur Finanzierung ihrer Organisation und ihrer Dienstleistungen unmittelbar Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt in erheblicher Höhe zugewiesen werden [2]). Mit dieser unmittelbaren staatlichen Bezuschussung wird anerkannt, daß die Finanzierung der Arbeit der Fraktionen eine staatliche Aufgabe ist.

Der Beirat ist der Auffassung, daß Fraktionsbeiträge der Mitglieder des Bundestages bei der Bemessung der Kostenpauschale nicht berücksichtigt werden sollen.

6.6.2. Parteibeiträge

Der Beirat hat Sonderabgaben der Abgeordneten an ihre Partei, soweit sie die normalen Mitgliedsbeiträge übersteigen, in den Vorschlägen für die Bemessung der steuerfreien Aufwandsentschädigung (Kostenpauschale) nicht berücksichtigen können. Finanzielle Sonderleistungen an die Partei sollten nach Auffassung des Beirats bei Abgeordneten nicht anders als bei den übrigen Staatsbürgern behandelt werden, also nur als Sonderausgaben im

[1]) „Anderen Zwecken als dem der Unterhaltssicherung, beispielsweise einer Mitfinanzierung der Fraktion oder politischen Partei oder der Beteiligung an Wahlkosten, hat die Entschädigung nicht zu dienen." (BVerfGE 40, S. 316)

[2]) Im Bundeshaushaltsplan (Einzelplan 02 01 , Deutscher Bundestag) für das Jahr 1976 sind die Zuschüsse für die Fraktionen des Deutschen Bundestages ausgewiesen.

Rahmen der allgemeinen Regelung nach § 10 EStG berücksichtigt werden. Danach sind Beiträge und Spenden an politische Parteien bis zur Höhe von insgesamt 600 DM (im Fall der Zusammenveranlagung von Ehegatten bis zu 1 200 DM) im Kalenderjahr vom Gesamtbetrag der Einkünfte abzugsfähig.

6.6.3. Wahlkampfkosten

In der Diskussion über die Bemessung des Kostenersatzes ist die Frage gestellt worden, ob Wahlkampfaufwendungen des einzelnen Abgeordneten oder Rückstellungen für einen künftigen Wahlkampf bei der Festsetzung der Kostenpauschale berücksichtigt werden könnten. Der Beirat hat dies verneint. Die Form der Beteiligung des Staates an den Kosten für Wahlen zu Bundestag bzw. Landtagen erfolgt in der Bundesrepublik in der Form der Wahlkampfkostenerstattung an die politischen Parteien bzw. an parteiunabhängige Wahlbewerber [1]), wie sie in § 18 ff. Parteiengesetz geregelt ist.

Der Beirat hält es nicht für vertretbar, daß neben dieser Form der Wahlkampfkostenerstattung dem einzelnen Abgeordneten über die Diäten Wahlkampfaufwendungen aus der Staatskasse ersetzt werden. Die Gewährung eines monatlichen Pauschalbetrages an Abgeordnete für die Dauer des Mandats wäre hierfür auch keine geeignete Form. Sie wäre verfassungsrechtlich sogar bedenklich, denn sie würde die dem Parlament bereits angehörenden Kandidaten vor anderen Bewerbern um ein Parlamentsmandat begünstigen. Sie würde weiterhin bei solchen Abgeordneten ihre Berechtigung verfehlen, die nach Ablauf der Wahlperiode nicht erneut kandidieren wollen. Sie würde schließlich den erfolgreichen Bewerber in einer schwerlich zu rechtfertigenden Weise gegenüber den erfolglos gebliebenen Kandidaten bevorzugen.

Eine zusätzliche Frage, die vom Beirat angesprochen worden ist, jedoch nicht abschließend zu beantworten war, stellt die steuerliche Behandlung von Wahlkampfkosten der Abgeordneten dar. Hierzu ist darauf hinzuweisen, daß auf Bundes- bzw. Länderebene die notwendigen Kosten eines angemessenen Wahlkampfes gemäß den Bestimmungen des Parteiengesetzes erstattet werden [2]).

Zudem enthält die Kostenpauschale etwa wegen der Abgeltung von Bürokosten im Wahlkreis, der Kosten im Zusammenhang mit der Wählerbetreuung und der Reisekosten im Zusammenhang mit den Mandatspflichten bereits Bestandteile, die auch Wahlkampfkosten sein können. Es entstünde hier die praktische Schwierigkeit, daß als Wahlkampfkosten steuerlich nur geltend gemacht werden könnte, was nicht bereits als mandatsbedingter Aufwand in der Kostenpauschale abgegolten worden ist.

[1]) Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 9. März 1976 (2 BvR 89/74), noch nicht veröffentlicht

[2]) Das Urteil des Bundesfinanzhofs vom 8. März 1974 (VI R 198/71 —; BStBl. 1974 II S. 407) zur steuerlichen Absetzung von Wahlkampfkosten als Werbungskosten bezieht sich auf den kommunalen Bereich.

7. Weitere regelungsbedürftige Fragen

7.1. Form der parlamentarischen Alterssicherung

Der Beirat empfiehlt, die Alterssicherung für Mitglieder des Bundestages und ihre Hinterbliebenen in versorgungsrechtlicher Form auszugestalten. Dies bedeutet, daß die Abgeordneten in Zukunft keine Eigenbeiträge für ihre Alterssicherung mehr zu leisten haben werden. Die Alters- und Hinterbliebenenversorgung des Bundestages würde somit ausschließlich aus dem Etat des Parlaments zu finanzieren sein. Der Beirat hat bei der Neufestsetzung des Mandatsgehalts diese Form der parlamentarischen Alterssicherung unterstellt.

Der Beirat ist der Auffassung, daß es zweckmäßig erscheint, von der Versicherungslösung zur öffentlich-rechtlichen Form der Alterssicherung für Mitglieder des Bundestages überzugehen. Bereits die jetzige Form der Alters- und Hinterbliebenenversorgung des Bundestages sieht neben Eigenbeiträgen der Abgeordneten einen Zuschuß aus dem Etat des Bundestages vor, der höher ist als die Eigenbeiträge. Insbesondere aufgrund der staatlichen Verpflichtung zur Vollalimentation der Abgeordneten dürfte der Übergang von der versicherungsrechtlichen Regelung zu einer Alterssicherung der Parlamentarier in Form einer öffentlich-rechtlichen Regelung naheliegen.

Die Ausgestaltung der parlamentarischen Alterssicherung, was die Anspruchsvoraussetzungen (Mandatsdauer; Lebensalter) und die Leistungen betrifft, sollte in Anlehnung an die bisherige Regelung nach dem Bundestagsdiätengesetz erfolgen. Dabei ist auch in Zukunft ein angemessener Unterhalt im Alter und bei Invalidität sicherzustellen. Die Alterssicherung für die Mitglieder des Bundestages sollte soweit wie möglich in das in der Bundesrepublik geltende soziale Sicherungssystem eingefügt werden. Andererseits müssen aber auch die besonderen mandatsbedingten Risiken der Mitglieder des Bundestages berücksichtigt werden.

7.2. Unvereinbarkeit von Amt und Mandat

Mit den Fragen der rechtlichen Ausgestaltung und des Anwendungsbereichs der im Gesetz über die Rechtsstellung der in den Deutschen Bundestag gewählten Angehörigen des öffentlichen Dienstes normierten Unvereinbarkeit von Amt und Mandat hat sich der Beirat nicht abschließend befaßt. Es war nicht Aufgabe des Beirats, hierzu Regelungsvorschläge vorzulegen. Der Beirat hält es jedoch für notwendig, daß bei der durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 notwendig gewordenen Änderung des Rechtsstellungsgesetzes auch die Frage einer Neuabgrenzung des unter die Inkompatibilität fallenden Personenkreises geprüft wird.

Artikel 137 Abs. 1 GG enthält eine Ausnahme vom Grundsatz der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl. Er sieht ein „Berufsausübungsverbot" allein für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes vor, während die Angehörigen anderer Berufsgruppen, die in den Bundestag gewählt werden, rechtlich nicht gehindert sind, auch als Mandatsinhaber weiterhin ihre bisherige oder eine andere berufliche Tätigkeit auszuüben. Durch den Wegfall der bisherigen Ruhebezüge an die vom Rechtsstellungsgesetz betroffenen Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind die materiellen Folgen, die die Inkompatibilität für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes mit sich bringt, noch verschärft worden. Ob und wie diesen Problemen Rechnung getragen werden kann, indem die Regelungen zur Unvereinbarkeit von Amt und Mandat geändert werden, hatte der Beirat nicht abschließend zu klären.

7.3. Zusammentreffen der Diäten mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen

Der Beirat hat sich in seinen Beratungen auch mit der Frage befaßt, inwieweit beim Zusammentreffen des Mandatsgehalts bzw. des parlamentarischen Ruhegehalts mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen Kürzungs- bzw. Anrechnungsregelungen vorzusehen sind. Ein solches Zusammentreffen mehrerer Bezüge aus öffentlichen Kassen ist etwa möglich, wenn der Abgeordnete ein Amt als Mitglied der Bundesregierung oder als Parlamentarischer Staatssekretär innehat, eine Folge aus der Vereinbarkeit dieser politischen Ämter mit dem Bundestagsmandat. Entsprechende Fragen ergeben sich, wenn der Abgeordnete neben den Parlamentsdiäten Versorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen bezieht, ferner beim Zusammentreffen einer Abgeordnetenversorgung mit sonstigen Gehalts- oder Versorgungsansprüchen gegen die öffentliche Hand.

Die Entschädigung für Mitglieder des Bundestages gemäß Artikel 48 Abs. 3 GG bedeutet nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts heute eine „Vollalimentation aus der Staatskasse". Beim Zusammentreffen von zwei Bezügen aus öffentlichen Kassen mit Alimentationscharakter hat daher das Bundesverfassungsgericht die Frage der Anrechnung dieser Bezüge aufgeworfen. Das Bundesverfassungsgericht begründet dies mit dem Hinweis, die Alimentationsverpflichtung der öffentlichen Hand gehe in einem solchen Fall nicht notwendigerweise auf eine doppelte Aufbringung des Lebensunterhalts. Mit Bezug auf den Gleichheitsgrundsatz weist das Bundesverfassungsgericht darauf hin, daß es jedenfalls an jedem sachlich zureichenden Grund fehle, diesen Fall anders als entsprechend den gegenwärtig im Beamtenrecht geregelten Grundsätzen zu behandeln.

Es ist nicht Aufgabe des Beirats, im vorliegenden Gutachten Lösungsvorschläge für die Einzelausgestaltung der entsprechenden Anrechnungsregelungen vorzulegen. Der Beirat ist jedoch der Auffassung, daß beim Zusammentreffen des Mandatsgehalts bzw. der Leistungen aus der parlamentarischen Altersversorgung mit anderen Bezügen oder Versorgungsleistungen aus öffentlichen Kassen die entsprechenden Ausführungen des Bundesverfas-

sungsgerichts beachtet werden sollten. Die Empfehlungen dieses Gutachtens gehen, wie mehrfach erwähnt, von dem Grundsatz aus, daß eine angemessene „Alimentation" und Altersversorgung an den Verhältnissen eines Bundestagsabgeordneten auszurichten ist, der keine anderen Einkünfte hat. Hieraus ergab sich auch der Beiratsvorschlag einer beträchtlichen Anhebung der Grunddiäten. Eine dieser Empfehlung folgende umfassende Neuregelung der Diäten kann in der Öffentlichkeit nur vertreten werden, wenn im übrigen auf Sonderrechte für Abgeordnete verzichtet wird, die sich nicht überzeugend aus den besonderen Verhältnissen der Abgeordneten heraus begründen lassen. Wenn die Anrechnungsregeln des Beamtenrechts unerträgliche Härten enthalten, dann sollten sie durch eine Änderung des Beamtenrechts und nicht durch eine Sonderregelung zugunsten der Abgeordneten korrigiert werden.

Zu bedenken ist allerdings, daß die Amtsgehälter der Mitglieder der Bundesregierung in der Vergangenheit wohl auch in Ansehung der Tatsache festgesetzt worden sind, daß, von wenigen Ausnahmen abgesehen, neben dem Amtsgehalt Diäten des Bundestages beansprucht werden konnten. Insoweit hierfür künftig wegen Anrechnung die Grundlage entfällt, wäre möglicherweise eine Anhebung der Amtsgehälter der Mitglieder der Bundesregierung angemessen. Falsch wäre es hingegen, etwa wegen der besonderen Umstände im Falle der Bundesminister eine großzügige, zum allgemeinen Recht für den öffentlichen Dienst nicht passende Anrechnungsregelung zu schaffen und sie auf alle Abgeordnete mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen auszudehnen.

7.4. Finanzielle Sicherstellung der Abgeordneten nach Ende der Mandatsausübung

Eine große Zahl von Bundestagsabgeordneten hat nach Beendigung der Mandatsausübung weder einen Wiederverwendungsanspruch noch die reale Möglichkeit, unmittelbar eine berufliche Tätigkeit mit entsprechenden Einkünften wieder aufzunehmen. Deshalb hält der Beirat Regelungen zur finanziellen Sicherstellung der Abgeordneten nach dem Ausscheiden aus dem Bundestag für notwendig. In diesem Zusammenhang erscheint dem Beirat eine differenzierte Lösung erwägenswert. Danach wäre für alle Mitglieder des Bundestages ein angemessenes Übergangsgeld vorzusehen, das die mit der Beendigung der Mandatsausübung im Zusammenhang stehenden Aufwendungen, wie z. B. die Kosten für die Auflösung der Wohnung im Raum Bonn, abdeckt. Darüber hinaus käme eine finanzielle Regelung in Betracht, die ausscheidenden Mitgliedern des Bundestages eine Wiedereingliederung in den beruflichen Bereich bzw. den Aufbau einer neuen beruflichen Existenz erleichtern würde.

7.5. Übergangsvorschriften

Der Beirat empfiehlt, bei einer Neuregelung der Diäten für die Mitglieder des Bundestages Übergangsvorschriften dahin gehend vorzunehmen, daß nach den bisherigen diätenrechtlichen Regelungen erworbene Rechtsansprüche erhalten bleiben. Früher ausgeschiedenen bzw. bis zum Inkrafttreten der Neuregelung ausscheidenden Bundestagsabgeordneten sind im Rahmen der Besitzstandswahrung mindestens die Ansprüche zu garantieren und Leistungen in der Höhe zu gewähren, die nach bisherigem Recht erworben wurden. Im übrigen sind differenzierte Übergangsregelungen zu treffen, deren konkrete Ausgestaltung vorzuschlagen nicht Aufgabe des Beirats sein kann.

7.6. Regelung zur Überprüfung der Diäten

Nach dem Diätenurteil des Bundesverfassungsgerichts vom 5. November 1975 ist die bisherige Bindung der Grunddiäten der Mitglieder des Bundestages an die Bundesminister- bzw. Beamtengehälter nicht mehr zulässig. Auch eine Regelung, die eine automatische Erhöhung des Mandatsgehalts infolge Kopplung an andere Einkommen (Indexbindung) vorsehen würde, dürfte damit entfallen. Das Parlament hat jeweils durch Entscheidung in Form eines Parlamentsbeschlusses vor aller Öffentlichkeit die gesetzlichen Voraussetzungen für eine Erhöhung der Diäten im Sinne einer Anpassung an die sich ändernden Verhältnisse zu schaffen [1]). Der Beirat ist der Auffassung, daß die Höhe des Mandatsgehalts und der Kostenpauschale der Mitglieder des Bundestages im Zusammenhang mit der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung unter Berücksichtigung der obengenannten mandatsspezifischen Faktoren stehen muß. Dies bedeutet, daß zum Beispiel steigende Preise und höhere Löhne bzw. Gehälter auch Auswirkungen auf die Diäten der Abgeordneten haben werden.

Eine Überprüfung der Diäten in einjährigem Rhythmus ist zu kurz; ein vierjähriger Überprüfungsturnus dürfte nach aller Erfahrung dagegen zu langfristig sein. Der Beirat schlägt deshalb vor, Zusam-

---

[1]) „Sie" (i. e. die Entschädigung) „verträgt deshalb auch keine Annäherung an den herkömmlichen Aufbau eines Beamtengehalts und keine Abhängigkeit von der Gehaltsregelung, etwa in der Weise, daß sie unmittelbar oder mittelbar in Von-Hundert-Sätzen eines Beamtengehalts ausgedrückt wird. Denn dies letztere ist kein bloß ‚formal-technisches Mittel' zur Bemessung der Höhe der Entschädigung, sondern der Intention nach dazu bestimmt, das Parlament der Notwendigkeit zu entheben, jede Veränderung in der Höhe der Entschädigung im Plenum zu diskutieren und vor den Augen der Öffentlichkeit darüber als einer selbständigen politischen Frage zu entscheiden. Wertet man also die ‚technische' Kopplung der Entschädigung an eine besoldungsrechtliche Regelung materialiter, so führt sie zur Abhängigkeit jeder Erhöhung der Entschädigung von einer entsprechenden Erhöhung der Besoldung. Genau dies aber widerstreitet der verfassungsrechtlich gebotenen *selbständigen* (und nicht in die ganz andere Entscheidung über die angemessene Besoldung der Beamten eingeschlossene) Entscheidung des Parlaments über die Bestimmung dessen, was nach seiner Überzeugung ‚eine angemessene, die Unabhängigkeit sichernde Entschädigung' ist." (BVerfGE 40, S. 316)

mensetzung und Höhe des Mandatsgehalts sowie des Kostenersatzes für die Mitglieder des Bundestages in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Bei der gegenwärtigen Einkommens- und Preisentwicklung würde sich eine Überprüfung der Diäten der Mitglieder des Bundestages im Abstand von etwa zwei Jahren empfehlen.

Sollte der Bundestag mit Beginn der 8. Legislaturperiode eine Neuregelung der Mandatsbezüge der Mitglieder des Bundestages mit Wirkung für die Gesamtdauer der 8. Wahlperiode in Kraft setzen, so wäre dies bei der erstmaligen Festsetzung des Mandatsgehalts und der Kostenpauschale angemessen zu berücksichtigen.

8. Sondervotum zur Neufestsetzung des Mandatsgehalts von Senator a. D. Krammig

Senator a. D. Krammig hält ein Mandatsgehalt in Höhe von jährlich 102 000 DM (monatlich 8 500 DM) für angebracht und gerechtfertigt. Für dieses Sondervotum zur Neufestsetzung des Mandatsgehalts für die Mitglieder des Bundestages werden folgende Gründe geltend gemacht:

Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts hielt es für geboten, in seinem Urteil vom 5. November 1975 über die ihm zugrunde liegende Verfassungsklage hinaus über die Besteuerung der Diäten der Abgeordneten zu entscheiden und zu Statusfragen der Abgeordneten Stellung zu beziehen. Dies geschah, obwohl alle Fraktionen des Deutschen Bundestages am 5. Juni 1974 [1]) Entschließungsanträge angenommen hatten, die die Besteuerung der Grunddiäten der Abgeordneten mit Wirkung vom 1. Januar 1975 vorsahen. Der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts verwirklichte damit anstelle des gesetzgebenden Organs dessen bereits zum Ausdruck gebrachten Willen. Er handelte somit stellvertretend für den Gesetzgeber. Es war hier nicht die Aufgabe, in eine Prüfung dieses Vorganges einzutreten. Ich halte mich als ehemaliges Mitglied des Bundestages jedoch für verpflichtet, dies festzustellen und meinen nachstehenden Ausführungen vorauszuschicken.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts bindet nicht nur den Gesetzgeber, sondern auch den Beirat. Der Beirat war daher gehalten, nach Verkündung des Urteils des Bundesverfassungsgerichts bei seinen weiteren Beratungen von der Einkommensteuerpflichtigkeit der Grunddiäten (Mandatsgehalt) auszugehen. Er mußte ferner den Auffassungen des Bundesverfassungsgerichts zur Bemessung des parlamentarischen Einkommens Rechnung tragen, wonach „die Entscheidungsfreiheit des Abgeordneten und die praktische Möglichkeit, sich seiner eigentlichen parlamentarischen Tätigkeit auch um den Preis, Berufseinkommen ganz oder teilweise zu verlieren, widmen zu können" [2]), nicht gefährdet werden dürfe.

Für die Bemessung der Entschädigung zieht das Urteil eine Untergrenze. Die Entschädigung muß danach „für sie" (d. h. die Abgeordneten) „und ihre Familien während der Dauer der Zugehörigkeit zum Parlament eine ausreichende Existenzgrundlage abgeben können" [3]). Als Maßstab für die Feststellung der Angemessenheit der Entschädigung und der Lebensführung hat die „Bedeutung des Amtes" [3]) zu dienen, die die mit dem Amt verbundene Verantwortung und Belastung und den dem Amt im Verfassungsgefüge zukommenden Rang berücksichtigen muß.

Daraus ist zu folgern, daß die Entschädigung des Abgeordneten nicht niedriger sein darf als die von vergleichbaren Amtsinhabern mit geringerer Verantwortung und Belastung und niedrigerem Rang und auch nicht höher sein darf als die von vergleichbaren Amtsinhabern mit größerer Verantwortung und Belastung und höherem Rang. Vergleichbare Ämter sind solche, denen im Rang der Verfassungsordnung der Bundesrepublik die Wahrnehmung politischer Aufgaben als Hauptbeschäftigung obliegt, die auf Zeit und nicht lebenslang ausgeübt werden, weil sie von Wahlen abhängen und deshalb aktiven Wahlkampf und die Wahrnehmung zahlreicher Terminverpflichtungen außerhalb der üblichen Arbeitszeiten von Amtsinhabern fordern.

Amtsinhaber dieser Art sind die Mitglieder der Bundesregierung und der Landesregierungen, die Parlamentarischen Staatssekretäre und die Inhaber der hauptberuflich ausgeübten kommunalen Ämter (z. B. hauptamtliche Oberbürgermeister und Landräte).

Die Vergleichbarkeit von Ämtern der Verantwortung nach hängt von der Tragweite der in dem jeweiligen Amt getroffenen Entscheidungen für die von ihnen betroffenen Menschen ab. Vergleichbarkeit von Ämtern der Belastung nach richtet sich nach den gleichen Maßstäben. Hinzu tritt als besondere Belastung das Pendeln zwischen Bonn, dem Wohnort, dem Wahlkreis, dem zu betreuenden Wahlkreis sowie den Rede- und ähnlichen Verpflichtungen an verschiedensten Orten der Bundesrepublik. Die Vergleichbarkeit von Ämtern im Range nach leitet sich, mangels anderer Kriterien, von der Praxis des Protokolls ab. Die Plazierung ist je nach Funktion im Parlament verschieden, sie geht jedoch in jedem Falle der der Ministerialdirektoren vor.

Werden die genannten Ämter mit einer vergleichbaren Belastung je nach dem Umfange der mit ihnen verbundenen Verantwortung in eine Reihenfolge gebracht und wird die finanzielle Ausstat-

[1]) Stenographischer Bericht des Bundestages vom 5. Juni 1974, S. 7054 B

[2]) BVerfGE 40, S. 315 f.

[3]) BVerfGE 40, S. 315

tung der Amtsinhaber (Alimentation) ermittelt, so ergibt sich meines Erachtens zwangsläufig, daß die angemessene steuerpflichtige Alimentation der Mitglieder des Bundestages nicht 84 000 DM jährlich betragen kann, sondern sich mindestens auf 120 000 DM belaufen müßte.

Weite Teile der deutschen Öffentlichkeit würden ein Eintreten für die Festsetzung des Mandatsgehalts in dieser Höhe — aus was für Gründen auch immer — für unangemessen halten. Die Widerstände von seiten der veröffentlichten Meinung zu beseitigen, setzt einen langfristigen meinungsneubildenden Prozeß und sehr viel guten Willen voraus.

Deshalb — aber nur aus diesem Grunde — bin ich bereit, dafür einzutreten, daß das Mandatsgehalt zunächst auf jährlich 102 000 DM festgesetzt wird. Der Plazierung nach liegt dieses Mandatsgehalt zwischen den Gehaltsbezügen eines Ministerialdirektors (ohne Beihilfen und ähnliches) mit jährlich rd. 106 000 DM und denen eines Ministerialdirigenten mit jährlich rd. 90 000 DM.

9. Sondervotum zur Neufestsetzung des Mandatsgehalts von Präsident von Wallis

Zur Empfehlung des Beirats, das Mandatsgehalt für die Mitglieder des Bundestages auf monatlich 7 000 DM festzusetzen, hat Präsident von Wallis ein Sondervotum abgegeben. Er hält ein monatliches Mandatsgehalt von 7 000 DM für zu hoch. Für diese Auffassung werden folgende Gründe geltend gemacht:

— Unter Berücksichtigung der derzeitigen finanziellen Ausstattung der Mitglieder des Bundestages ist ein Betrag unter 7 000 DM zur Sicherung der Unabhängigkeit und zur Gewährleistung des Lebensunterhalts des Abgeordneten und seiner Familie angemessen.

— Bei einem Vergleich mit anderen Einkommen, insbesondere mit den Einkommen von Staatsdienern in Spitzenfunktionen des öffentlichen Dienstes und mit der Bezahlung von Mitgliedern ausländischer Parlamente, würde der Betrag von 7 000 DM monatlich für viele Bundestagsabgeordnete eine nicht unbedeutende Erhöhung der bisherigen Grunddiäten darstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, daß die steuerfreien Aufwandsentschädigungen nicht kleinlich bemessen werden. Auch die Besoldungsgruppen B 3 bis B 5 (in etwa Ministerialräte und Ministerialdirigenten; entsprechend R 3 bis R 5 für Richter) dürfen den Anspruch erheben, die Unabhängigkeit und den Lebensunterhalt der Betroffenen zu sichern. Gehaltsempfänger in diesen Besoldungsgruppen erfüllen in Verwaltung und Rechtsprechung Spitzenfunktionen, die in der Regel erst nach langjähriger Ausbildung und erfolgreicher Laufbahn erlangt werden können. Sie bieten einen Anhaltspunkt für die Neufestsetzung des Mandatsgehalts. Darüber hinaus erscheint ein monatliches Mandatsgehalt von 7 000 DM durch die Haushaltslage des Bundes nicht gerechtfertigt.

Anlage 1
zu Ziffer 5.4.

Vergleich mit anderen Einkommen

a) Einkommen von Inhabern verfassungsmäßig bzw. gesetzmäßig konstituierter Ämter auf Bundesebene

(Amtsbezüge pro Jahr; Stand: 1975; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)

Bundespräsident	208 210,60 DM
Bundeskanzler [1]	187 389,54 DM
Bundesminister [2]	160 642,35 DM
Bundesverfassungsrichter	127 257,00 DM
Staatsminister/Parlamentarische Staatssekretäre	123 164,39 DM

b) Dienstbezüge von Inhabern leitender Funktionen im öffentlichen Dienst

(Dienstbezüge pro Jahr; Stand: 1975; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)

Beamteter Staatssekretär (Besoldungsgruppe B 11)	135 206,63 DM
Ministerialdirektor (Besoldungsgruppe B 9)	105 721,85 DM
Ministerialdirigent (Besoldungsgruppe B 6)	90 070,11 DM
Ministerialrat (Besoldunggruppe B 3)	75 689,25 DM
Regierungsdirektor [3] (Besoldungsgruppe A 15)	55 531,19 DM
Regierungsrat [3] (Besoldungsgruppe A 13)	45 782,23 DM

c) Wahlbeamte auf Zeit

Hauptamtliche (Ober-)Bürgermeister

(In den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Schleswig-Holstein)

(Jeweils mögliche Höchstbeträge der jährlichen Dienstbezüge; gestaffelt nach Einwohnerzahl; Stand 1975; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)

Jährliche Dienstbezüge

zwischen	72 204,86 DM	(Schleswig-Holstein bis 150 000 Einwohner)
und	121 152,33 DM	(Baden-Württemberg, Bayern über 500 000 Einwohner; Hessen über 1 Million Einwohner)

Hauptamtliche Landräte

(Soweit keine Landesbeamten; in den Ländern Baden-Württemberg, Bayern, Hessen, Schleswig-Holstein)

(Jeweils mögliche Höchstbeträge der jährlichen Dienstbezüge; gestaffelt nach Einwohnerzahl; Stand: 1975; Familienstand: verheiratet, ohne Kinder)

---

[1] Ohne Ortszuschlag, da Amtswohnung; ohne Dienstaufwandsentschädigung von jährlich 24 000 DM

[2] Bei Amtswohnung Verminderung monatlich um 894,22 DM; ohne Dienstaufwandsentschädigung von jährlich 7 200 DM

[3] Endgrundgehalt; ohne Ministerialzulage

Jährliche Dienstbezüge

zwischen	68 248,05 DM	(Schleswig-Holstein; Baden-Württemberg bis 100 000 Einwohner)
und	121 152,33 DM	(Hessen über 1 Million Einwohner)

d) Einkommen von Inhabern leitender Positionen im Bereich der Wirtschaft

Das jährliche Gesamteinkommen der leitenden Angestellten (1. Ebene) bewegt sich, erfaßt nach Beschäftigungszahl des Unternehmens,

zwischen	62 100,00 DM	(bis 99 Beschäftigte)
und	102 100,00 DM	(10 000 und mehr Beschäftigte)

Der Durchschnittswert dieser Einkommen liegt bei 74 300,00 DM.

Stand: 1975; Quelle: Gehaltsstrukturuntersuchung 1974 bzw. 1975, Kienbaum-Unternehmensberatung

Das durchschnittliche jährliche Gesamteinkommen der Geschäftsführer von Gesellschaften mit beschränkter Haftung betrug 1974

134 700,00 DM.

Nach Umsatzgrößen bis maximal 500 Millionen DM Jahresumsatz gestaffelt, lagen diese jährlichen Gesamteinkommen

zwischen	94 100,00 DM
und	158 000,00 DM.

Stand: 1974; Quelle: Gehaltsstrukturuntersuchung 1974 bzw. 1975, Kienbaum-Unternehmensberatung

Die Bezüge der Vorstandsmitglieder deutscher Aktiengesellschaften bewegten sich

zwischen	70 700,00 DM	(bis 5 Millionen Jahresumsatz)
und	241 000,00 DM	(400 bis 500 Millionen Jahresumsatz).

Bei den Aktiengesellschaften mit einem Umsatz zwischen 100 Millionen und 1 Mrd. DM betrugen die Bezüge der Vorstandsmitglieder im Durchschnitt

208 000,00 DM.

Stand: 1974; Quelle: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 15. April 1976

e) Gehälter (Grunddiäten) der Mitglieder ausländischer Parlamente

(Jahresgehälter der Abgeordneten der Zweiten Kammer; ohne Berücksichtigung des Ersatzes für mandatsbedingte Aufwendungen; Stand bei den meisten Parlamenten: 1975)

USA		107 793 DM
Frankreich		87 332 DM
Belgien		69 995 DM
Niederlande	maximal	67 783 DM
	minimal	44 166 DM
Österreich	maximal	65 588 DM
	minimal	50 890 DM
Kanada		61 936 DM
Norwegen		48 008 DM
Schweden		46 877 DM
Italien		37 311 DM
Großbritannien		29 268 DM

Soweit bekannt, besteht in allen genannten Parlamenten eine parlamentarische Altersversorgung.

Quelle: Diese Übersicht wurde nach Angaben und statistischen Unterlagen der Verwaltung des Deutschen Bundestages erstellt

Erläuterungen zu 1 e) auf Seite 64

Der Umrechnung der ausländischen Abgeordnetendiäten in DM wurde der Durchschnitt der amtlichen Mittelkurse der Frankfurter Devisenbörse für den Monat April 1976 zugrunde gelegt. Schwankende Wechselkurse und Kaufkraftunterschiede lassen einen Vergleich zwischen den deutschen und den ausländischen Diäten jedoch nur bedingt zu.

Die gleiche Einschränkung resultiert auch aus der unterschiedlichen Struktur und Aufgabenstellung der zum Vergleich herangezogenen Parlamente sowie ihrer Mitglieder. Zudem ist die Vergleichbarkeit auch aus anderen Gründen wie zum Beispiel der Größe des Landes, der Zahl der Bevölkerung sowie der wirtschaftlichen und sozialen Lage nicht ohne weiteres gegeben.

Schließlich ist auf die Unterschiedlichkeit der Besteuerungsregelung (die genannten Abgeordnetenbezüge unterliegen teils in voller Höhe, teils nur zur Hälfte oder zu anderen Prozentsätzen der Besteuerung) sowie auf die unterschiedliche Ausgestaltung der parlamentarischen Altersversorgung (teils Beitragsleistung der Abgeordneten aus dem parlamentarischen Gehalt, teils beitragsfreie Pensionslösung) hinzuweisen.

Anlage 2

zu Ziffer 5.5.

Beispielsrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Neuregelung der Grunddiäten

Dargestellt wird die finanzielle Situation vor und nach der Neuregelung

am Beispiel a) eines Abgeordneten ohne andere Einkünfte

b) eines Abgeordneten mit anderen Einkünften von 36 000 DM

(Familienstand jeweils: verheiratet, keine Kinder)

	a) Andere Einkünfte 0 DM			b) Andere Einkünfte 36 000 DM		
	Neuregelung	Geltendes Recht		Neuregelung	Geltendes Recht	
Grunddiäten [1]	84 000	46 200 ⁒ 11 550	34 650	84 000	46 200 ⁒ 11 550	34 650
+ andere Einkünfte [2]	0		0	36 000		36 000
+ Ruhegehalt	—		—	—		—
Summe	84 000		34 650	120 000		70 650
⁒ Steuern	23 963 [3])		—	41 885 [3])		5 065 [3])
Netto	60 037		34 650	78 115		65 585
Verbesserung	25 387			12 530		

Beispielsrechnungen zu den finanziellen Auswirkungen der Neuregelung der Grunddiäten

Dargestellt wird die finanzielle Situation vor und nach der Neuregelung

am Beispiel c) eines Abgeordneten, der bisher z. B. als Beamter aufgrund des Rechtsstellungsgesetzes ein Ruhegehalt (hier angenommen mit 24 000 DM) bezieht, das künftig wegfällt.

d) eines Abgeordneten, der bisher z. B. als Beamter aufgrund des Rechtsstellungsgesetzes ein Ruhegehalt (hier angenommen mit 36 000 DM) bezieht, das künftig wegfällt.

(Familienstand jeweils: verheiratet, keine Kinder)

	c) Beamter			d) Beamter		
	Neuregelung	Geltendes Recht		Neuregelung	Geltendes Recht	
Grunddiäten [1]	84 000	46 200 ⁒ 11 550	34 650	84 000	46 200 ⁒ 11 550	34 650
+ andere Einkünfte [2]	0		0	0		0
+ Ruhegehalt	—		24 000	—		36 000
Summe	84 000		58 650	84 000		70 650
⁒ Steuern	23 963 [3]		2 043 [4]	23 963 [3]		4 618 [4]
Netto	60 037		56 607	60 037		66 032
Verbesserung/ Verschlechterung		+3 430			−5 995	

Erläuterungen

[1]) Die Grunddiäten betragen zur Zeit 46 200 DM (3 850 × 12) abzüglich 11 550 DM (Altersversorgungsbeitrag) = 34 650 DM. Nach dem Vorschlag des Beirats sollen sie künftig 84 000 DM (7 000 × 12) betragen. Altersversorgungsbeiträge sollen im Zusammenhang mit dem Mandat nicht mehr zu erbringen sein (Pensionsprinzip).

[2]) Einkünfte im einkommensteuerrechtlichen Sinne.

[3]) Bei der Berechnung der Steuerbelastung wurde unterstellt, daß die Sonderausgaben-Höchstbeträge einschließlich des sog. Vorwegabzugs vor und nach der Neuregelung voll ausgeschöpft werden (begünstigte Aufwendungen bei Verheirateten ohne Kinder 10 200 DM). Zu den Vorsorgeaufwendungen gehören die regelmäßig zu erbringenden Krankenversicherungsbeiträge, die vielfach vorhandenen Beiträge zu Lebens- und Haftpflichtversicherungen sowie Bausparbeiträge. Ferner wird man davon ausgehen können, daß vor der Erlangung des Mandats erworbene Versorgungsanwartschaften während der Ausübung des Mandats durch Fortzahlung von Beiträgen aufrechterhalten werden (z. B. Beitragsleistungen zur gesetzlichen Rentenversicherung). Beamte werden den aufgrund der Neuregelung der Diäten eintretenden Wegfall ihrer Beihilfeansprüche für Krankheitskosten (bei Verheirateten ohne Kinder: 55 %) durch entsprechende Aufstockung ihrer Beiträge zur Krankenversicherung auffangen.
Bei im Einzelfall geringeren Vorsorgeaufwendungen als 10 200 DM oder für Abgeordnete, die 36 000 DM andere Einkünfte als sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer haben (hier geringere Sonderausgaben-Höchstbeträge; kein Vorwegabzug), ist die Steuerbelastung höher und das Nettoeinkommen entsprechend niedriger.
Als unbeschränkt abzugsfähige Sonderausgaben wurde die Kirchensteuer, mindestens der Sonderausgaben-Pauschbetrag von 480 DM angesetzt.
Die Kirchensteuer wurde mit 9 % der Einkommensteuer berechnet.

[4]) Von dem angenommenen Ruhegehalt von 24 000 DM bzw. 36 000 DM brutto unterliegen nach Abzug des Werbungskostenpauschbetrages (564 DM), des Versorgungs-Freibetrages (4 800 DM), des Weihnachts-Freibetrages (100 DM) und des Arbeitnehmer-Freibetrages (480 DM) 18 056 DM bzw. 30 056 DM als Einkünfte der Besteuerung. Bei der Berechnung der Steuerbelastung wurden Vorsorgeaufwendungen in Höhe der Vorsorgepauschale unterstellt (3 030 DM bzw. 4 260 DM). Bei im Einzelfall höheren Aufwendungen ist die Steuerbelastung niedriger und das Nettoeinkommen entsprechend höher. Der Sonderausgaben-Pauschbetrag von 480 DM wurde berücksichtigt.
Die Kirchensteuer wurde mit 9 % der Einkommensteuer berechnet.

Anhang 2

Unterschiede zwischen den Vorschlägen des 2. Sonderausschusses und des Beirates

1. Entschädigung

Der *Beirat* empfiehlt, die Entschädigung des Abgeordneten künftig als „Mandatsgehalt" zu bezeichnen. Dieser Begriff des Mandatsgehalts könnte zu dem Mißverständnis Anlaß geben, die Entschädigung des Abgeordneten sei als Gegenleistung für geleistete Dienste zu verstehen. Das Bundesverfassungsgericht hat aber ausdrücklich betont, daß der Abgeordnete rechtlich keine Dienste schulde, kein Beamter geworden sei, sondern in Unabhängigkeit ein ihm vom Wähler übertragenes besonderes öffentliches Amt ausübe. Der *2. Sonderausschuß* hält daher wegen des besonderen verfassungsrechtlichen Status des Abgeordneten an dem Begriff der „Entschädigung" im Sinne des Artikels 48 Abs. 3 GG fest.

Der *Beirat* empfiehlt eine Entschädigung in Höhe von 7 000 DM, der *2. Sonderausschuß* in Höhe von 8 000 DM.

Der *2. Sonderausschuß* legt seiner Empfehlung einen Vergleich zu den Bezügen kommunaler Wahlbeamter zugrunde, die für eine Gebietseinheit von 250 000 Einwohnern zwischen 6 700 DM und 9 800 DM monatlich betragen. Diese Ämter sind nach der Verantwortung und Belastung am ehesten mit dem Amt eines Abgeordneten vergleichbar.

Der *Beirat* der diese Bezüge — neben anderen — ebenfalls zum Vergleich heranzieht, ist mit seiner Empfehlung, die Entschädigung auf 7 000 DM monatlich festzusetzen, kaum über die Untergrenze der für kommunale Wahlämter gezahlten Bezüge hinausgegangen.

Demgegenüber betont der *2. Sonderausschuß*, daß sich diese Ämter innerhalb der Exekutive auf kommunaler Ebene befinden und schon von daher bei einem Vergleich mit dem Amt eines Mitglieds des Bundestages die Priorität der Bundeszuständigkeit vor der kommunalen Zuständigkeit und der Vorrang der Legislative vor der Exekutive berücksichtigt werden muß. Das bedeutet, daß die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages im Rahmen der vergleichbaren Amtsbezüge zwischen 6 700 DM und 9 800 DM nicht im Bereich der Untergrenze festgesetzt werden kann. Es ist ferner zu bedenken, daß die Mitglieder des Bundestages durch ständiges Hin- und Herpendeln besonders zwischen ihrem Wohnort (Wahlkreis) und dem Sitz des Bundestages in außergewöhnlichem Maße belastet sind. Andererseits ist bei einem Vergleich der Ämter im Hinblick auf die Obergrenze auch zu berücksichtigen, daß die genannten kommunalen Ämter sich hinsichtlich der Belastung der Amtsinhaber von dem Amt des Mitglieds des Bundestages dadurch unterscheiden, daß die kommunalen Amtsinhaber zur Dienstleistung in ihrem Amt verpflichtet sind und insbesondere in ihrer Eigenschaft als Behördenleiter Vorgesetzte einer oft großen Zahl von Angehörigen des öffentlichen Dienstes sind. Aus diesem Grunde muß die Entschädigung der Mitglieder des Bundestages nicht im Bereich der Obergrenze festgesetzt werden.

Es ergibt sich somit ein zwischen diesen beiden Grenzen liegender monatlicher Betrag von 8 000 DM, der der Verantwortung und Belastung eines Mitglieds des Bundestages im Rahmen des Verfassungsgefüges der Bundesrepublik angemessen ist.

Der *Beirat* stellt in seinem Bericht fest, daß sich aufgrund seiner Empfehlung zur Höhe der Entschädigung die Mitglieder des Bundestages finanziell ebenso stehen wie ein Ministerialrat (B 3).

Dem wird vom *2. Sonderausschuß* entgegengehalten: Die Entschädigung eines Abgeordneten muß deshalb höher angesetzt werden als die Bezüge eines Ministerialrats, weil ein Ministerialrat kein Amt auf Zeit hat, sondern Beamter auf Lebenszeit ist, weil ein Ministerialrat keine umfassende politische, sondern eine begrenzte fachliche Verantwortung im Rahmen der Organisation und Hierarchie eines Ressorts trägt und weil ein Abgeordneter durch die politische Arbeit insbesondere im Wahlkreis anderen und höheren Belastungen ausgesetzt ist. Aus diesen Gründen ist die Festsetzung einer Entschädigung für die Mitglieder des Bundestages gerechtfertigt, die diese finanziell besser stellt als einen Ministerialrat.

Die unterschiedlichen Vorschläge des *Beirats* und des *2. Sonderausschusses* liegen trotz ihres verchiedenen Ausgangspunktes nicht so weit auseinander, wie es beim Vergleich der beiden Zahlen erscheinen mag. Denn der 2. Sonderausschuß hat die Höhe der Entschädigung von 8 000 DM auch für die Jahre nach 1977 erarbeitet, während der Beirat seinen Vorschlag von 7 000 DM für die unmittelbare Zukunft unterbreitet hat. Dies wird deutlich an folgender Aussage des Beirats:

> „Sollte der Bundestag mit Beginn der 8. Legislaturperiode eine Neuregelung der Mandatsbezüge der Mitglieder des Bundestages mit Wirkung für die Gesamtdauer der 8. Wahlperiode in Kraft setzen, so wäre dies bei der erstmaligen Festsetzung des Mandatsgehalts und der Kostenpauschale angemessen zu berücksichtigen."

Der Beirat bringt damit selbst zum Ausdruck, daß die von ihm vorgeschlagene Höhe der Entschädigung für eine längerfristige Regelung zu niedrig angesetzt ist. Der 2. Sonderausschuß war sich demgegenüber bewußt, daß die jetzt zu beschließende Entschädigung frühestens nach 1978 wieder geändert werden kann.

2. Heilbehandlungskosten

Das Krankheitsrisiko ist nach dem Bericht des *Beirats* in vollem Umfange aus der Entschädigung zu bestreiten. Der *2. Sonderausschuß* empfiehlt demgegenüber eine Regelung, wonach 50 v. H. der Heilbehandlungskosten vom Bundestag ersetzt werden (§ 24 Abs. 1). Dieser Vorschlag war auch im 2. Sonderausschuß nicht unumstritten, weil auf diese Weise eine mit dem Status des Abgeordneten schwer vereinbare Anlehnung an die Regelungen für die Angehörigen des öffentlichen Dienstes verbunden sein könnte.

Für seinen Vorschlag führt der *2. Sonderausschuß* an:

Im Hinblick darauf, daß die bisherige finanzielle Situation der Mitglieder des Bundestages mit in Betracht gezogen werden muß und insbesondere, daß die Mitglieder des Bundestages, die ihren Lebensunterhalt ausschließlich aus der Entschädigung bestreiten, nicht mehr — wie bisher — eine kleine Minderheit ausmachen, sondern künftig — durch den Wegfall der Ruhegehälter nach dem Rechtsstellungsgesetz — möglicherweise sogar die Mehrheit, muß die Situation derjenigen, die durch diese Regelung ihre Beihilfeansprüche verlieren, besonders beachtet werden.

Im Entwurf des *2. Sonderausschusses* wird diesem Gesichtspunkt insbesondere dadurch Rechnung getragen, daß ein Zuschuß zu den Heilbehandlungskosten in Höhe von 50 v. H. eingeführt wird. Der *Beirat* hält es zwar für möglich und zumutbar, aus der Entschädigung alle hierfür notwendigen Ausgaben zu bestreiten. Demgegenüber ist jedoch zu berücksichtigen, daß künftig die Angehörigen des öffentlichen Dienstes unter den Abgeordneten keine Beihilfen mehr von ihrem Dienstherrn erhalten. Dies bringt besonders für ältere Mitglieder ein erhebliches Risiko mit sich, das sie nicht in allen Fällen und nur unter unverhältnismäßig hohen Aufwendungen für eine private Krankenversicherung abdecken können. Da es sich bei diesem Personenkreis um zahlreiche Abgeordnete handelt, sieht der Entwurf daher eine generelle Regelung für die Heilbehandlungskosten vor. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß eine weitergehende Beihilfenregelung selbstverständlicher Bestandteil der finanziellen Ausstattung aller im Gutachten des Beirats zum Vergleich herangezogener Amtsinhaber ist.

3. Anrechnung

Der *Beirat* empfiehlt, bei einem Zusammentreffen der Diäten (Mandatsgehalt; Leistungen aus der Parlamentarischen Altersversorgung) mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen eine „Anrechnung in Anlehnung an die beamtenrechtlichen Regelungen". Sollte eine derartige Anrechnung zu unerträglichen Härten führen, dann sollen diese Härten nach Ansicht des Beirats durch eine Änderung des Beamtenrechts und nicht durch eine Sonderregelung zugunsten der Abgeordneten vermieden werden. Das soll besonders für eine Anrechnung bei Zusammentreffen der Entschädigung mit dem Amtsgehalt der Mitglieder der Bundesregierung gelten. Eine Anrechnung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen soll hier möglicherweise eine angemessene Anhebung der Amtsgehälter der Mitglieder der Bundesregierung erforderlich machen. Nach Ansicht des Beirats soll es hingegen falsch sein, „etwa wegen der besonderen Umstände im Falle der Bundesminister eine großzügige, zum allgemeinen Recht für den öffentlichen Dienst nicht passende Anrechnungsregelung zu schaffen und sie auf alle Abgeordnete mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen auszudehnen."

Der *Ausschuß* empfiehlt demgegenüber eine Regelung, die zwar vom Grundsatz des Verbots einer Doppelalimentation aus öffentlichen Kassen ausgeht, aber für die einzelnen Konstellationen des Zusammentreffens der Abgeordnetenentschädigung oder Abgeordnetenversorgung mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen dem besonderen Status des Abgeordneten Rechnung trägt.

Die vom *Ausschuß* vorgeschlagene Regelung berücksichtigt besonders den Grundsatz der Chancengleichheit der Mandatsbewerber. Dieser Grundsatz der Chancengleichheit wäre beeinträchtigt, wenn Bewerber mit unabhängig von der Annahme eines Mandats erworbenen Versorgungsbezügen aus einem öffentlichen Amts- oder Dienstverhältnis deren volle Anrechnung hinnehmen müßten, während andere Bewerber mit anderen Einkünften, z. B. aus einer privaten Lebensversicherung davon nicht betroffen wären. Ferner wäre der Grundsatz einer gleich hoch bemessenen Entschädigung für alle Abgeordneten beeinträchtigt, wenn sich Abgeordnete mit kompatiblen Ämtern die Abgeordnetenentschädigung voll auf ihre anderen Bezüge anrechnen lassen müßten, während Abgeordnete mit einem Beruf außerhalb des öffentlichen Dienstes sich zusätzlich ein nicht anrechenbares Einkommen erarbeiten können. Es erschiene aus den gleichen Gründen nicht sachgerecht, daß Einkommen aus der Wiederverwendung eines ehemaligen Abgeordneten im öffentlichen Dienst voll auf seine Abgeordnetenversorgung anzurechnen, während eine solche Anrechnung bei einer Wiederbeschäftigung außerhalb des öffentlichen Dienstes überhaupt nicht stattfindet. Eine uneingeschränkte Übernahme der beamtenrechtlichen Vorschriften wäre auch bei einem Zusammentreffen der Abgeordnetenversorgung mit anderen Versorgungsbezügen aus öffentlichen Kassen nicht gerechtfertigt, da der Entwurf von einer Trennung der Lebensabschnitte ausgeht und da folglich die Mandatszeit nicht als Dienstzeit im Sinne des Versorgungsrechts gilt.

Die vom Ausschuß empfohlene Regelung entspricht somit dem besonderen Status des Abgeordneten und ist zudem einfacher anzuwenden.

Der *Beirat* berücksichtigt bei seinen Aussagen zur Anrechnung offensichtlich nicht genügend den besonderen Status des Abgeordneten, sondern ordnet ihn dem öffentlichen Dienst im weiteren Sinne zu. Das Diäten-Urteil betont insoweit aber ausdrücklich, daß der Abgeordnete nicht „Beamter" geworden sei. Es erklärt daher zur Anrechnung

auch nicht, daß die beamtenrechtlichen „Regelungen" uneingeschränkt zu übernehmen seien, sondern verweist vielmehr auf die beamtenrechtlichen „Grundsätze", die „entsprechend" ins Abgeordnetenrecht zu übertragen seien. Der Beirat geht zudem nicht auf die unterschiedlichen Konstellationen des Zusammentreffens der Abgeordnetenentschädigung oder Abgeordnetenversorgung mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen ein. Der Beirat setzt sich auch nicht mit den ihm bekannten für die Regelung des Ausschusses entscheidenden Grundgedanken zur Anrechnung auseinander. Es ist nicht erkennbar, wie der Beirat zu seiner Aussage gelangt ist und wie sie sich seiner Ansicht nach im einzelnen auswirken soll.

4. Übergangsgeld

Der Beirat schlägt eine differenzierte finanzielle Regelung vor, „die ausscheidenden Abgeordneten ohne Wiedereinstellungsanspruch eine Wiedereingliederung in den beruflichen Bereich bzw. den Aufbau einer neuen beruflichen Existenz erleichtert."

Der Ausschuß empfiehlt insoweit ein nach der Dauer der Mitgliedschaft im Bundestag gestaffeltes Übergangsgeld in Höhe der Entschädigung, auf das Bezüge aus öffentlichen Kassen angerechnet werden (§ 14).

Der Vorschlag des Beirats ist nicht näher konkretisiert und stößt auf mehrere Einwände:

— Es erscheint nicht sachgerecht, wenn ein ausscheidender Abgeordneter mit Wiederbeschäftigungsanspruch allein auf sein möglicherweise recht niedriges Arbeitsentgelt angewiesen sein soll, während ein ausscheidender Abgeordnter ohne Wiederbeschäftigungsanspruch für längere Zeit von einem erheblich höherem Übergangsgeld leben könnte.

— Es bleibt offen, was geschehen soll, wenn ein ausscheidender Abgeordneter ohne Wiederbeschäftigungsanspruch sich das Übergangsgeld in einer Summe auszahlen läßt und kurze Zeit darauf ein neues Beschäftigungsverhältnis findet.

— Es ist nicht zu sehen, wie vermieden werden könnte, daß ein Abgeordneter sein Beschäftigungsverhältnis im Einvernehmen mit seinem Arbeitgeber aufhebt, um sich den Anspruch auf Übergangsgeld zu verschaffen.

— Es ist nicht gesagt, wie der Fall des Zusammentreffens von Übergangsgeld mit Einkünften aus selbständiger Tätigkeit zu regeln ist.

Der *Ausschuß* verfolgt mit seiner Empfehlung denselben Grundgedanken wie der Beirat, beschränkt sich aber besonders aus Gründen der Praktikabilität auf das Zusammentreffen von Übergangsgeld mit anderen Bezügen aus öffentlichen Kassen und sieht insoweit eine Anrechnung vor.

Die Regelung des Ausschusses besitzt den Vorteil, daß auch einem ausscheidenden Abgeordneten mit relativ niedrigen Bezügen aus der Wiederbeschäftigung für die Dauer des Anspruchs auf Übergangsgeld insgesamt Bezüge von mindestens der Höhe der Entschädigung verbleiben. Dadurch wird der Übergang vom Einkommen aus dem Mandat zum Einkommen aus dem Beruf erleichtert.

Der Ausschuß hat erwogen, auch Einkünfte aus nichtöffentlichen Kassen auf das Übergangsgeld anzurechnen, hat davon aber aus Gründen der Praktikabilität abgesehen. Der ausscheidende Abgeordnete müßte sonst während der Dauer des Bezugs von Übergangsgeld seine sämtlichen Einkommensverhältnisse offenlegen. Bei ehemaligen Abgeordneten, die zur Enkommensteuer veranlagt werden, ließe sich zudem das Einkommen für die Dauer der Übergangsgeldzahlung nur vorläufig feststellen, so daß eine Endabrechnung erforderlich würde. Im übrigen wäre nicht auszuschließen, daß für die Dauer des Bezugs von Übergangsgeld die Höhe der sonstigen Einkünfte beeinflußt würde.

Der Ausschluß beschränkt sich von daher auf eine Anrechnung der Bezüge aus öffentlichen Kassen auf das Übergangsgeld. Eine solche Anrechnung ist im Hinblick auf das im öffentlichen Dienstrecht geltende Verbot der Doppelalimentation gerechtfertigt und geboten.

5. Pauschalen

Der *Beirat* empfiehlt eine Gesamtpauschale, während der *2. Sonderausschuß* wie bisher unterschiedliche Pauschalen vorschlägt.

Der *Beirat* empfiehlt eine Staffelung der Pauschalen, während der *2. Sonderausschuß* einheitliche Pauschalen für alle Abgeordneten vorsieht.

Der *Beirat* hält es nicht für angemessen, nach Sitzungstagen pauschalierte Tagegelder zu gewähren, während der *2. Sonderausschuß* wie nach bisherigem Recht eine besondere Tagegeldpauschale vorsieht (§ 25 Abs. 2 Nr. 2).

Die vom *Beirat* vorgeschlagene Pauschale beträgt mindestens 3 400 DM, höchstens 4 000 DM. Der Höchstbetrag ist bei Nachweis eines eigenen Büros außerhalb der Wohnung und einer Zweitwohnung in Bonn oder im Wahlkreis vorgesehen.

Der *2. Sonderausschuß* empfiehlt demgegenüber eine für alle Abgeordneten gleiche Kostenpauschale, Tagegeldpauschale und Reisekostenpauschale in Höhe von insgesamt 4 500 DM.

Der *Beirat* gibt in seinem Gutachten selbst zu erkennen, daß sich seine Vorschläge zur Höhe der Pauschalen nur als vorläufig verstehen, da gesicherte Grundlagen über den tatsächlichen mit dem Mandat verbundenen Aufwand fehlten. Es handelt sich bei den Vorschlägen des Beirats also nur um vorläufige, geschätzte Werte.

Aufgrund seiner Erfahrungen hat der *2. Sonderausschuß* die Höhe der mit dem Mandat verbundenen Aufwendungen anders ermittelt. Er ist zudem der Ansicht, daß die vom Beirat vorgeschlagene Staffelung schwer praktikabel ist. Im einzelnen er-

geben sich dabei im Vergleich zu den Vorschlägen des Beirats folgende Unterschiede:

a) Kostenpauschale

Das 2. Gutachten des Beirats sieht für die Anmietung eines Wahlkreisbüros 500 DM, der Gesetzentwurf 450 DM vor. Der Mehrbetrag von 50 DM ist vermutlich auf die zusätzliche Position „Ergänzung der Büroeinrichtung" zurückzuführen. Der Abgeordnete, der kein Wahlkreisbüro unterhält, soll 200 DM erhalten. Eine derartige Staffelung wurde im Gesetzentwurf nicht vorgenommen, weil im Einzelfall sich ergebende Abweichungen nach oben oder nach unten durch die Pauschalierung erfaßt werden.

Dagegen sind im Gutachten für Porti, Telefonkosten und Büromaterial 600 DM gegenüber 500 DM im Gesetzentwurf veranschlagt. Einzelheiten zur Berechnung sind nicht erkennbar.

Auch bei der Wahlkreisbetreuung weicht das Gutachten (600 DM), ohne daß die Kosten näher aufgeschlüsselt sind, vom Gesetzentwurf (350 DM) um 250 DM ab.

Der Beirat liegt in seiner Modellberechnung insgesamt um 400 DM höher bei dem Teil des Mandatsaufwandes, der mit der Kostenpauschale gedeckt werden soll. Wird kein Wahlkreisbüro unterhalten, so sind es mit 1 550 DM noch 100 DM mehr, als der Gesetzentwurf vorsieht.

b) Tagegeldpauschale

Bei den Kosten, die mit der Tagegeldpauschale abgegolten werden, weicht der Betrag für die Unterhaltung einer Zweitwohnung im Gutachten (500 DM) gegenüber dem Gesetzentwurf (600 DM) um 100 DM ab. Dem Gesetzentwurf liegen die Miete für eine Zwei-Zimmer-Wohnung von 50 m² zu 9 DM (450 DM) und Nebenkosten von 150 DM zugrunde. Für den Fall, daß keine Zweit-Wohnung unterhalten wird, schlägt der Beirat einen Betrag von 200 DM vor. Der Betrag dürfte für diejenigen, die anderweitig wohnen, zu niedrig und für Abgeordnete, die an ihrem Wohnsitz übernachten, zu hoch sein. Der Gesetzentwurf sieht auch hier von einer Staffelung ab und erfaßt die im Einzelfall abweichenden Kosten in einer einheitlichen Pauschale. Bei den Mehraufwendungen für Verpflegung anläßlich der Mandatsausübung veranschlagt der Beirat 500 DM statt 600 DM im Gesetzentwurf. Die Differenz ist vermutlich auf die geringere Anzahl der Tage zurückzuführen, an denen der Abgeordnete außerhalb seines Wohnsitz sein Mandat ausübt. Für Übernachtungen bei Mandatsreisen außerhalb Bonns sind entgegen dem Gesetzentwurf (200 DM) keine Kosten berücksichtigt. Möglicherweise soll dieser Aufwand aus dem anstelle einer Zweitwohnung vorgesehenen Betrag von 200 DM gedeckt werden.

Der Gesamtaufwand, der mit der Tagegeldpauschale abgegolten werden soll, ist vom Beirat mit 1 100 DM — ohne Wohnung in Bonn 800 DM — gegenüber 1 500 DM im Gesetzentwurf ermittelt worden.

c) Reisekostenpauschale

Den mit der Reisekostenpauschale abzugeltenden Aufwand hat der Beirat mit 1 050 DM wie bisher ermittelt. Wie beim Gesetzentwurf geht er von sonstigen Reisekosten von 200 DM aus. Somit verbleiben für die Benutzung eines eigenen Pkw 850 DM im Monat. Bei einem Kilometersatz von 0,665 DM können mit diesem Betrag ca. 15 000 km im Jahr zurückgelegt werden. Dieser Ansatz erscheint für die Mandatsausübung zu niedrig.

Im Gesetzentwurf wurde daher von 30 000 km ausgegangen, so daß sich Kosten von insgesamt 1 550 DM ergeben. Diese im Gesetzentwurf veranschlagten Kosten sind noch wesentlich geringer als die Kosten, die sich ergäben, wenn statt einer Reisekostenpauschale Sachleistungen in Form von Dienstwagen mit Fahrern vorgesehen würden, wie dies bei zahlreichen anderen im Gutachten des Beirats zum Vergleich herangezogenen Amtsinhabern üblich ist.

6. Überprüfung der Höhe der Entschädigung und Aufwandsentschädigungen

Der Beirat ist der Auffassung, daß die Höhe des „Mandatsgehalts" und der Kostenpauschale der Mitglieder des Bundestages im Zusammenhang mit der allgemeinen Einkommens- und Preisentwicklung unter Berücksichtigung der obengenannten mandatsspezifischen Faktoren stehen muß. Dies bedeutet, daß zum Beispiel steigende Preise und höhere Löhne bzw. Gehälter auch Auswirkungen auf die Diäten der Abgeordneten haben werden. Eine Überprüfung der Diäten in einjährigem Rhythmus ist zu kurz; ein vierjähriger Überprüfungsturnus dürfte nach aller Erfahrung dagegen zu langfristig sein. Der Beirat schlägt deshalb vor, Zusammensetzung und Höhe des Mandatsgehalts sowie des Kostenersatzes für die Mitglieder des Bundestages in angemessenen Zeitabständen zu überprüfen. Bei der gegenwärtigen Einkommens- und Preisentwicklung würde sich eine Überprüfung der Diäten der Mitglieder des Bundestages im Abstand von etwa zwei Jahren empfehlen.